



国际
劳工局
日内瓦

报 告 四

中小型企业与创造体面 和生产性就业



国际劳工大会

第 104 届会议，2015 年

国际劳工大会，第 104 届会议，2015 年

报 告 四

中小型企业与创造体面 和生产性就业

议程项目四

国际劳工局，日内瓦

ISBN 978-92-2-529011-3 (Print)
ISBN 978-92-2-529012-0 (Web pdf)
ISSN 0255-3449

2015 年第一版

国际劳工局出版物中所用名称与联合国习惯用法保持一致，这些名称以及出版物中材料的编写方式并不意味着国际劳工局对任何国家、地区、领土或其当局的法律地位，或对其边界的划分，表示修改意见。

本文件提及的商号名称、商品和制造方法并不意味着为国际劳工局所认可，同样，未提及的商号、商品或制造方法也不意味着国际劳工局不认可。

国际劳工局出版物可通过许多国家的主要书商或国际劳工局当地办事处购得，或直接向国际劳工局出版处(International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland)购取。新出版物的目录或书单可按上述地址索取，免费发送，或发送电子邮件至：pubvente@ilo.org 索取。

请查阅我们的网站：www.ilo.org/publns。

目 录

	页 次
内容摘要	v
中小企业是一部创造就业的主要引擎吗?	v
中小企业及其工人所面临的主要障碍是什么?	vi
什么样的中小企业政策真管用?	vi
国际劳工组织早期建议书的有效性、 与国际劳工大会其他讨论的切合度 以及与国际劳工组织新的工作重点的适配性	viii
第一章. 导 言	1
1.1. 背 景	1
1.2. 结 构	1
1.3. 定 义	2
第二章. 中小企业对就业和经济增长的贡献	3
2.1. 中小企业对就业的贡献	3
2.2. 中小企业在所有企业中所占的比例、在非正规经济中中小企业的数量 和女性拥有的中小企业的数量	5
2.3. 企业规模和岗位创造	7
2.4. 新建企业、初创企业和大学生企业的相对贡献	9
2.5. 生产率和工资收入	12
2.6. 对国民收入和经济增长的贡献	14
2.7. 小 结	16
第三章. 中小企业及其工人所面临的障碍	19
3.1. 企业面临的障碍	19
3.2. 中小企业工人所面临的问题和处境	21
第四章. 中小企业政策：定义、逻辑和与其他政策领域的联系	27
4.1. 定义和目标	27
4.2. 理 由	28
4.3. 与其他主要政策领域的关系	29

第五章. 中小企业在支持国际劳工组织优先领域中的相关性和有效性	31
5.1. 导 言	31
5.2. 融资和创业培训	32
5.3. 有利的经营环境	38
5.4. 非正规中小企业的正规化	44
5.5. 促进工作条件的改善和中小企业生产率的提高	50
5.6. 价值链开发	56
5.7. 中小企业政策的新趋势	58
第六章. 建议讨论要点	67
附 件	
国际劳工组织创业培训和企业融资产品进行干预的研究成果概览	69

内容摘要

本报告旨在为参加第 104 届国际劳工大会的代表提供有关中小企业与就业的关系、中小企业及其工人所面临的主要困难以及支持中小企业措施的有效性等方面的最新证据。报告最后试图回答下列关键问题：例如，中小企业是否切实地为创造就业做出重大贡献；这些就业岗位是否具有足够高的质量以及中小企业的促进政策取得多大效果。

中小企业是一部创造就业的主要引擎吗？

有可靠的试验证据证明，中小企业是一部创造就业的主要引擎。然而，有关分析也清楚地表明中小企业存在着千差万别。对制定整个中小企业政策而言，这是一个严重障碍。这里存在一种风险，即因考虑到中小企业在扩大就业中的巨大作用而不加区分地促进其发展，这可能导致在就业数量和质量之间的折中，原因在于中小企业也包括大量的微型企业，而微型企业创造的就业岗位既非生产性的、也不体面。

此外，发达国家所提供的数据表明，创业活动和创造就业是与企业年龄而非其规模密切相关。尤其是新建小企业为创造就业做出了极高的贡献。

即使在发展中国家大型非正规经济内的中小企业同样存在着差异性，因此同样需要制定差异化政策。有一种流行观点认为，非正规企业集群只是由自给企业家组成的，而实际情况却与此相反，在非正规企业群里面存在着大量的高端成长型非正规企业，它们能为创造就业做出重大贡献。尽管如此，但还应指出的是，发展中国家的多数中小企业属于低生产率的非正规微型企业，既不会发展壮大，也不会增加岗位。

由此给决策带来的主要影响是，中小企业政策需要更加细致地区别对待这类规模企业的差异性。应当考虑采取针对新建成长型企业的专门措施，并且应当评估这些措施在提高就业数量和质量上是否取得了预期的积极效果。与此同时，应当继续支持微型企业，因为它们在提供收入和生计方面发挥着重要作用，尤其是在缺少足够多的有偿就业岗位的地方则更是如此。

中小企业及其工人所面临的主要障碍是什么？

在企业主看来，中小企业的发展障碍问题是一个研究相对深入的领域。全球而言，三大障碍是筹资融资、电力供应和非正规企业之间的竞争压力。然而，由于各国发展水平和所处地区的差异，企业所面临的障碍也有所不同。正如国际劳工组织及其他机构所做的那样，有必要继续开展对典型企业的抽样调查，获得最新信息，以维持和扩大实证政策对话的基础。

知之甚少的是中小企业工人所面临的困难或处境。唯一可靠的数据来自欧盟。该数据显示中小企业在就业质量指标上的总体表现要低于大型企业。中低收入国家没有提供相关数据。由此带来三大影响：第一，突出表明有必要更多地采集有关中小企业就业质量方面的数据。第二，尽管现有研究成果表明中小企业的就业质量相对较低，但不能因此而放弃对其的扶持，原因在于它们在创造就业方面的作用实在太过重要了。相反，目标应当是支持中小企业提高其生产率和就业质量。有鉴于此，国际劳工组织已将中小企业的生产率和工作条件列为其新的重点工作领域。第三，从现有数据分析得出的一个重要结论是，中小企业所处的经济部门对就业质量的影响要强于企业规模。因此，在为改善就业质量而设计未来干预措施时，重点放在特定的经济部门而非规模企业集群，这样做可能更有效果。

雇主组织和工人组织能在帮助中小企业及其工人克服所面临的障碍方面发挥重要作用。增加中小企业在上述组织中的代表性将有助于进一步强化其作为企业代言人的角色。社会伙伴也为其会员提供各类的重要服务，而中小企业能从中获益。这些服务类型包括信息、培训、就如何获得公营和私营商业支持服务提供辅导、与研究机构和咨询机构建立关系、企业联姻以及在负责任的企业实践上提供咨询。雇主组织应继续通过企业调查、商业景气指数和其他工具，定期评估营商环境。工人组织应当在工人权利与义务、劳动法律和中小企业工人的社会保护等方面提供服务和咨询。

什么样的中小企业政策真管用？

显然，以宏观经济、基础设施或社会保护为中心的一系列重要的经济和社会政策对中小企业产生实质性的影响。但是，这些政策没有专门针对某一规模的企业，因而不是本报告的重点。报告的重点是中小企业政策，即任何旨在促进现有规模以下企业发展的任何公共举措。中小企业政策背后有两个主要经济理由：(1) 解决有关这种规模企业市场失效的问题；以及 (2) 推动中小企业做出特殊的经济贡献，尤其在创造就业方面。一方面，在市场失效的问题上有着广泛共识；另一方面，在中小企业的特殊经济贡献上存在着意见分歧。最佳解决途径是对中小企业政策进行更多的定量效果评估工作。这样将使决策者能够跟踪结果，就其成本与相关的经济和社会利益进行比较以及评估中小企业政策的有效性，同时与其他并

非针对规模以下企业的政策效果进行比较。同样重要的是促进评估文化的建设，这是因为政府、非政府组织和捐赠者持续在中小企业政策上投入大量资金。因此，考虑到国际劳工组织成员国的需要，报告主要汇总了有关最重要的中小企业政策有效性的现有证据。

筹资融资和创业培训能为创造收入和更多更好的就业岗位做出贡献，尤其是当两者作为一揽子措施予以实施时，更是如此。迄今为止受到评估的大多数干预针对企业金字塔最底下的微型企业或个体户。这些干预计划应当继续推行下去，因为它们提供稳定收入和扩大就业方面做出了有价值的贡献。有关包括微型企业在内的中小企业政策的严格效果评估可谓凤毛麟角，因此需要付出更多的努力，以评估中小企业政策的有效性。评估对象应当包含初创和高成长的中小企业集群，是它们创造了多数的新岗位。关于劳动力市场的特定目标群体，针对青年人的干预措施的就业效果要大于针对其他年龄群体的效果。因此，在旨在抗击青年失业的积极劳动力市场政策中，青年创业应当继续占有突出位置。针对女企业家的干预措施在创造收入和扩大就业方面似乎不大成功。这一研究成果呼吁对现有政策进行修正，更好地解决女企业家所面临的具体问题。国际劳工组织在支持创业活动方面发挥着重要作用，已做了大量的工作和投资，严格评估其干预效果。评估结果显示，国际劳工组织的干预措施在创收方面表现强劲，而在创造就业方面则喜忧参半。不过，显然需要开展更多的评估工作。评估重点不应仅局限于创收方面，而应更多地收集有关就业质量的数据。未来的评估活动也应当包括费效比分析，这是一项国际劳工组织，而实际上多数其他机构都不曾做过的事情。

有确凿证据表明，一个**有利的营商环境**为创造就业和发展经济提供支撑，同时企业规模越小，就业影响就越大。这验证了如下假设：一个有利的营商环境和一个公平竞争的环境，对中小企业发展是十分重要的。国际劳工组织已开展了有关为可持续企业创造有利的营商环境(EESE)的工作，因开展的时间不够长，因此其影响效果还不能呈现出来。然而，在其中期目标上已取得了令人鼓舞的初步成果，例如进行了若干改革和减少了官僚主义。国际劳工组织需要继续加大工作力度，对其营商环境干预举措的结果进行监测和定量分析。

非正规中小企业的正规化是与国际劳工组织有关促进非正规经济向正规经济转型的宏大战略高度切合的。正规化被视为打破非正规经济生产率低下和工作条件恶劣这一恶性循环的一种手段。迄今仍缺少有关实现中小企业正规化的有效和无效途径的实验证据。总体而言，正规化干预对正规化程度、企业业绩和就业的影响效果不大。该研究的缺陷是，评估重点大多集中在企业市场准入改革上。成功案例研究显示，干预措施应不仅限于降低企业实现正规化的成本，还应导致正规化企业节约成本和/或增加利润。简化税收制度或提供社会保障可有助于提高正规化水平。另外也要开展其他研究工作，试行综合利用降低成本、增加福利、严格执法等手段。

关于旨在**改善工作条件和提高中小企业生产率**的干预举措，主要研究成果表明，有必要加强统筹，综合施策，改善工作条件和提升核心管理。有大量证据显示，与旨在改善某一工作条件的单独干预措施相比，一个将工作条件提升并融入到企业核心业务的系统性干预方法能取得更好效果。为了验证综合干预举措的有效性，需要做更多的研究工作。

价值链发展干预因特别重视经济规模和财政可持续性而越来越受到欢迎。一方面，迄今为止尚缺少有关这些干预有效性的严格证据，但另一方面，国际劳工组织最近启动了一项知识开发工程，其重点在于评估价值链干预措施对劳动力市场的影响以及试验不同的结果测量体系。这应有助于在未来两年中弥合知识缺口。

报告确定了**中小企业政策中出现的若干新趋势**。(1) 严格的监测和结果评估已成为一个主要趋势。至关重要的是，对中期成果和最终影响的可信评估能够使诸如国际劳工组织这样的机构提供实证性的政策建议，并使国际劳工组织仍然被视为一个最佳合作伙伴。(2) 与企业建立伙伴关系是有意义的，因为这将提高干预措施的覆盖面和可持续性。但是，要展示这种伙伴关系的额外价值仍是一个难题。国际劳工组织最近已开始加强与企业的直接接触。(3) 使中小企业经营活动绿色化或支持其进入新的绿色产品或绿色服务市场是日益重要的领域。鉴于已投入了大量的公共和私人资源，为有效支持中小企业而提出鲜明的变革理论和可靠的成果评估框架，这是很重要的。(4) 作为一种新趋势，制定培育高增长型企业规划需要在上述领域具有专业知识，例如创业辅导、孵化实体和天使投资，而这些正是国际劳工组织所不具备的。国际劳工组织应试行这一新办法并且逐步积累自身的专业知识。

国际劳工组织早期建议书的有效性、 与国际劳工大会其他讨论的切合度以及 与国际劳工组织新的工作重点的适配性

1998 年，国际劳工大会通过了 1998 年中小企业创造就业建议书(第 189 号)。这是国际劳工组织唯一一份专门针对中小企业的建议书，其目的是为各成员国在制定和实施有关中小企业创造就业政策时提供指导意见。报告分析结果显示，第 189 号建议书中所强调的问题和战略依然存在和适用。

关于正在进行的其他讨论或国际劳工大会即将开展的讨论，报告确定该议题可与有关从非正规经济向正规经济转型的标准制定讨论以及与将在 2016 年开展的关于全球供应链体面劳动的一般性讨论结合起来。关于向正规经济转型的问题，报告收集并分析了有关非正规企业的可用数据并记录了关于推进企业正规化措施有效性的证据。报告还强调有必要针对不同类型的非正规企业制定差异化政策。例如，与自给企业家相比，成长型非正规企业可能从正规化中获益更多。此外，

应当将初创企业作为目标，因为与现有的非正规企业相比，它们更容易实现正规化。至于即将进行的有关供应链体面劳动的讨论，中小企业及其工人由于所处的经济部门不同，因而所面临的困难也存在差异，劳工局对此加以考虑可能是重要的。对部门差异性的考虑似乎比对企业规模差异性的考量更为重要。研究成果强调为改善工作条件而进行部门干预的重要性。

中小企业政策能有助于国际劳工组织实现 2016–17 年新战略框架所确定的重点目标。¹ 如表 1 所示，通过增加额外收入和创造新的更好的岗位，中小企业促进工作能为实现劳工局十个成果中的五个做出重大而直接的贡献。²

表 1. 中小企业促进工作和国际劳工组织优先领域

国际劳工组织新的优先领域	中小企业干预的贡献
创造更多更好的就业岗位，实现包容性增长和改善青年就业前景	具有高度的相关性，原因在于影响到创造就业，尤其是青年创业发展、有利营商环境和价值链发展。
促进可持续性企业	中小企业政策是企业发展政策组合的主要部分，占到所筹措的预算外资源的 70%。
在农村经济中的体面劳动	具有高度的相关性，原因在于影响到创造收入和扩大就业，尤其是价值链发展。
非正规经济的正规化	具有高度的相关性，原因在于发展中国家拥有大量的非正规中小企业；非正规中小企业的正规化能有助于国际劳工组织采取更为宏大的策略，推动非正规经济向正规经济的转型。
创建和扩展社会保护底线	向中小企业主和工人提供社会保障；如果将工作条件融入企业核心业务，那么这也能带来企业业绩的改善。

¹ 在国际劳工组织 2016–17 年新的战略框架中，成果的总数已经减至十个，这表明国际劳工组织的行动和支持重点发生了变化。

² 对其他战略成果领域而言，中小企业促进工作能起间接作用的领域包括：批准和实施国际劳工标准，通过劳动监察推动企业遵纪守法，保护工人免于从事不可接受形式的工作，促进公平有效的劳务移民政策以及强大且具有代表性的雇主组织和工人组织。

第一章

导 言

1.1. 背 景

1. 中小企业在扩大就业和创造收入中发挥着关键的作用，它们创造了全球三分之二的就业岗位。因此，促进中小企业的发展一直是国际劳工组织一个重要的干预领域。国际劳工组织有关中小企业政策的咨询服务在其成员国中有着较高的需求。近年来，许多发展中和发达国家正面临着巨大的就业挑战，这种需求因而变得更为强劲。许多国际机构正在从事中小企业的促进工作，而且国际劳工组织被视为一个重要的合作伙伴。国际劳工组织为这项工作带来额外的价值，因为它不仅关注创造就业的数量和质量，还因为它为三方成员提供服务，因而具有较大潜在的覆盖面。

2. 在这种背景下，第 104 届国际劳工大会(2015 年)将对在促进中小企业发展中所面临的机会与挑战进行一次一般性讨论，讨论会标题为“中小企业与创造体面和生产性就业”。本报告的目的是为与会代表提供关于中小企业的相关性、中小企业及其工人面临的主要障碍以及中小企业政策的有效性等方面的最新证据，作为其开展讨论的基础。报告也试图回答以下两个关键问题：鉴于中小企业在扩大就业上正成为一个名副其实的主要贡献者，那么中小企业的促进工作是否得到保障；中小企业是否创造了足够好的就业岗位。

3. 报告是以国际劳工组织以往关于企业发展和中小企业促进方面的建议书、结论和讨论为基础的，其中包括 1998 年中小企业创造就业建议书(第 189 号)以及第 96 届国际劳工大会(2007 年)通过的关于促进可持续性企业的若干结论。

1.2. 结 构

4. 报告分为六章。第一章为简要介绍，第二章提出了关于中小企业在创造就业和发展经济中作用的最新实证。第三章突出了中小企业及其工人面临的障碍。第四章提出了中小企业政策的概念，解释了其背后的逻辑以及揭示了与其他政策的联系。第五章是报告的主要部分，探讨了最重要的中小企业政策在支持国际劳工组织实施其重点工作中的相关性和有效性。这包括一份关于国际劳工组织干预措

施的最新全球证据及其取得的成果小结。最后，本章对中小企业政策中的最新趋势进行了概述。第六章提出了若干讨论要点。

1.3. 定 义

5. 通常，对中小企业的定义各国有所不同，但一般而言，中小企业是以企业的职工人数、年营业额或资产总值来进行划分的。最典型的划分方式是：微型企业是指职工人数达到 10 人的企业；小型企业是指职工人数为 10-100 的企业；以及中型企业是指职工人数 100-250 的企业。报告中使用的中小企业定义是指职工人数不到 250 的企业，除非另有说明。这包括各种类型的企业，不论其法人形式(如家族企业、独资企业或合作社)或也不论其是否为正规或非正规企业。为便于阅读，报告通篇使用中小企业(SME)一词，除非另需细分。

第二章

中小企业对就业和经济增长的贡献

6. 本章提供了有关中小企业在就业、创造就业岗位、生产率、收入和经济增长所做贡献的实验证据。重点放在正规企业，因为缺少各国非正规企业连贯的时间序列数据。
7. 可用数据证实了中小企业在扩大就业和创造就业岗位上所发挥的主导作用，即中小企业是维持就业和新增就业岗位的主体。这在发展中和发达国家中均如此，尽管就业占比在各国之间存在显著差异。与此相反，中小企业的平均生产率是大企业的三分之一，工资是后者的一半。

2.1. 中小企业对就业的贡献

8. Ayyagari 等人¹ 在一项研究中综合利用世界银行多波次的企业调查，² 对中小企业在就业中的作用进行了分析。他们的数据包括 99 个国家 2006-10 年的信息，使之成为迄今为止最为全面的研究。然而，该研究的一个缺陷是研究只包含正规的非农私人经济，而将微型企业排除在外。因此，此处的分析报告中并没有包括为数众多的中小企业。³ 在由国际劳工组织和德国国际合作署共同开展的一份研究中，⁴ 对 Ayyagari 等人提供的数据进行了进一步的分析，以便估算发展中国家中小企业就业所占的比例。研究表明，中小企业在所有国家的就业中占有很大份额，无论各国的收入水平(图 2.1)或地区(图 2.2)，而且中小企业就业占比在发展中国家尤其高。中小企业就业的平均占比为 67%。没有按主要行业进行分类的数据。

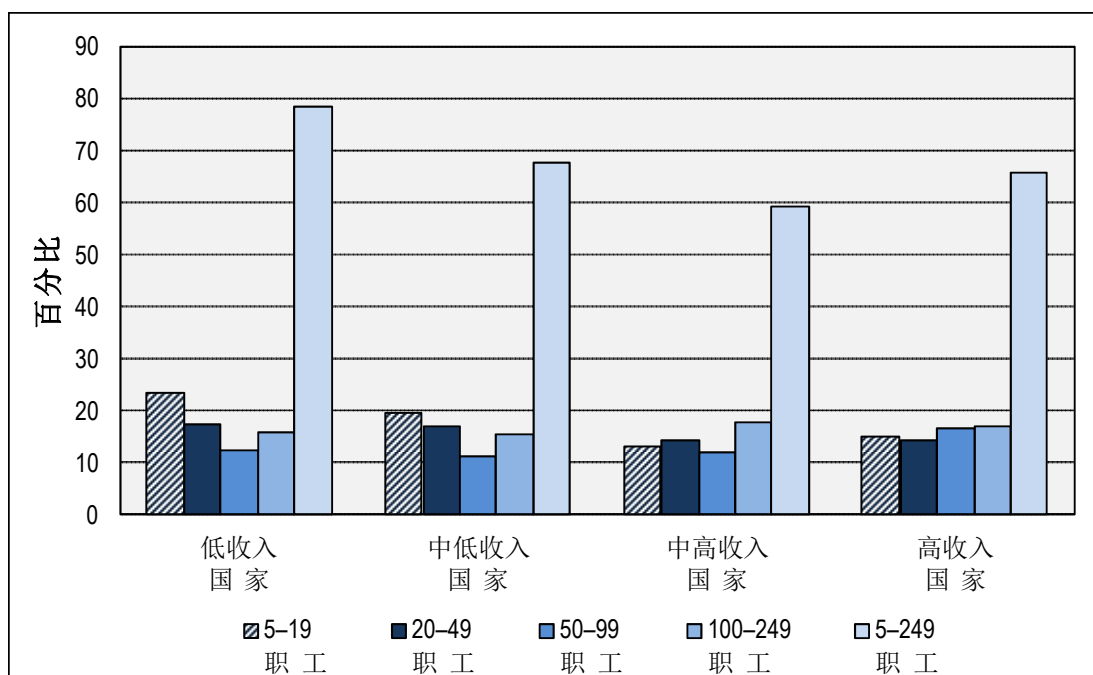
¹ M. Ayyagari, A. Demirgüç-Kunt 和 V. Maksimovic: 全球的小型公司与初创公司：对就业、岗位创造和增长的贡献，世界银行政策研究工作文件第 5631 号，2011 年。

² 世界银行企业调查包含有世界上最详实的、有关新兴市场和发展中经济体的企业数据。这些通过与经理和业主进行面谈所收集的商业数据现向 135 个国家的 130,000 企业公开。

³ 也可参阅本章所提供的有关非正规中小企业的估算数据。

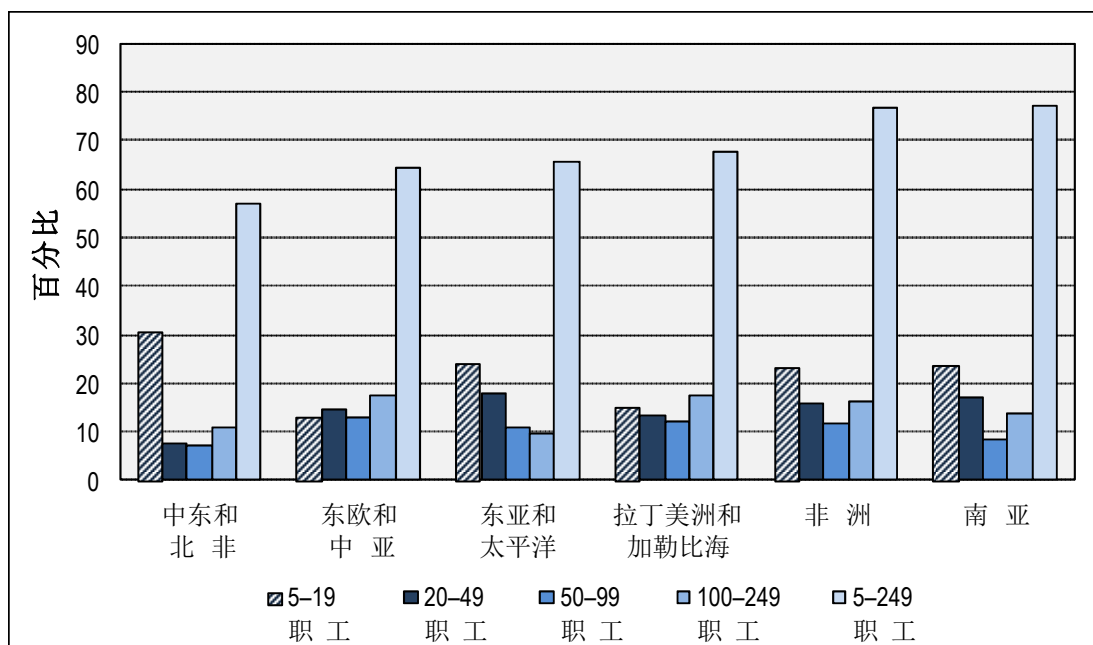
⁴ J. De Kok、C. Deijl 和 C. Veldhuis-Van Essen: 小的依旧是美的吗？关于中小企业对创造就业的贡献最近实验证据的文献综述(埃施伯恩和日内瓦，德国国际合作署和国际劳工组织，2013 年)。

图 2.1. 按国家收入划分的规模企业就业平均占比(百分比)



资料来源: De Kok 等人(2013 年), 基于 Ayyagari 等人(2011 年)的表 2。

图 2.2. 按地区划分的规模企业就业平均占比(百分比)



资料来源: De Kok 等人(2013 年), 基于 Ayyagari 等人(2011 年)的表 2。

9. 证据也证实中小企业在经济合作与发展组织(OECD)成员国的就业中占有多数份额。⁵ 18 个经合发国家的抽样调查显示, 包括微型企业在内的中小企业占总就业数的 63%, 大企业占比为剩下的 37%。

2.2. 中小企业在所有企业中所占的比例、在非正规经济中中小企业的数量和女性拥有的中小企业的数量

10. 在经合发国家所有企业中,⁶ 中小企业占 95%以上。据估算, 全球有 4.2 至 5.1 亿个中小企业, 其中 9%是正规中小企业(微型企业除外)以及 80%–95%在中低收入国家(见图 2.3 和表 2)。根据国际劳工组织对 40 个国家非农就业的统计, 大约有 3.75 亿人从事非正规就业(其中 29%为女性和 71%为男性)。这些人之中, 1.56 亿人属于非正规经济中的个体户, 成为非正规企业的一个组成部分(34%为女性以及 66%为男性)。⁷ 尽管缺少有关非正规企业的详尽数据⁸ 以及对非正规化的定义上存在差异, 但是显而易见的是非正规企业的数量庞大, 在中小企业中占据较大份额。在一些发展中国家, 非正规中小企业远远超过同等规模的正规企业。印度是世界上拥有非正规企业可靠数据的少数国家之一, 其数据显示在 2007 年, 注册与非注册中小企业的比例为 1:17。⁹

⁵ C. Criscuolo、P.N. Gal 和 C. Menon: 扩大就业的动力: 18 个国家提供的新证据, 经合发组织科学、技术和产业政策文件, 第 14 号(2014 年)。

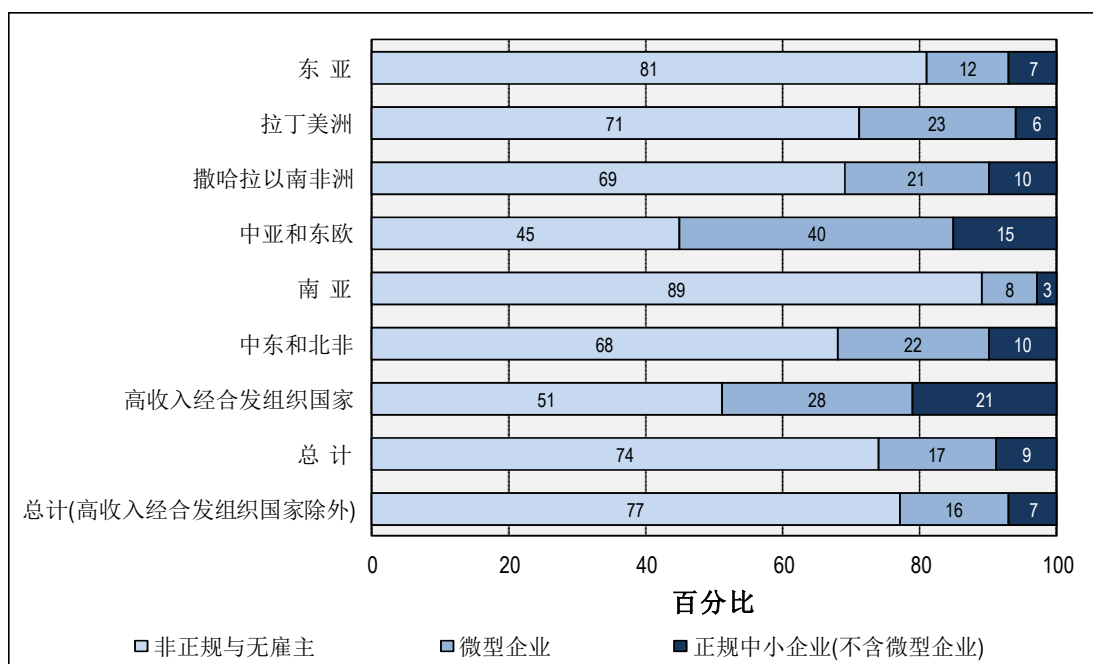
⁶ 经合发组织: 中小型企业: 本地力量, 全球触角, 经合发组织政策简报(巴黎, 2000 年)。在发展中国家, 中小企业占企业总数的比例更高。

⁷ 资料来源: 国际劳工组织统计司; 各国对国际劳工组织提出的数据请求的回复, 劳动力调查数据的特别制表, 以及调查报告的摘要。对拉丁美洲国家而言, 可查阅 ILO/SIALC 家庭调查微型数据库。

⁸ 注意图 2.3 所列的非正规中小企业类别不仅包括非正规企业或定义为非注册企业, 也包括注册和非注册无雇主企业(一人企业), 这在某种程度上可能夸大非正规化程度。

⁹ K. Kushnir、M.L. Mirmulstein 和 R. Ramalho: 全球中小微企业: 有多少家和如何统计? 世界银行/国际金融集团中小微企业国别指标(华盛顿, 2010 年)。

图 2.3. 按地区划分的全球中小企业的估计占比



资料来源：国际金融公司：扩大对发展中国家中小企业的金融服务(华盛顿，2010年)。

表 2. 全球中小企业在各地区的估计数

地 区	各地区中小企业的数量(百万)	各地区中小企业总数的全球占比	正规中小企业总数(百万)
东 亚	170–205	44–46	11–14
拉丁美洲	47–57	10–12	3–4
撒哈拉以南非洲	36–44	8–10	3–5
中亚和东欧	18–22	3–5	2–4
南 亚	75–90	16–20	2–3
中东和北非	19–23	4–6	1–3
高收入的经合发组织国家	56–67	12–14	11–14
总 数	420–510	100	36–44
总数(高收入的经合发组织国家除外)	365–445	80–95	25–30

资料来源：国际金融公司：在发展中世界扩大对中小企业的金融服务(华盛顿，2010年)。

11. 现在缺少的是有关由女性拥有的中小企业数量的可靠和最新情况。只有不多的国家，多数为经合发组织成员国拥有类似的数据。并且，这些数量无法与本章中所使用的来自其他渠道的数据进行直接比较。在欧盟，在“拥有雇员的个体户”下工作的所有职工中，25%是女性。¹⁰ 巴西、加拿大、智利、日本、大韩民国、

¹⁰ 在本段及下列段落中的所有数据取自经合发组织：弥合性别差距：马上行动(巴黎，2012年)。

墨西哥和美国也存在类似情况。此外，近十年来，女性企业家所占较低比例情况只发生了些许变化，而智利、大韩民国和墨西哥属于例外，这些国家女企业家占比在 2000 年处于较低水平(不到 20%)，到目前已有显著提高。

12. 经合发组织——欧洲统计局创业指标计划展示了同样的前景。该计划已经开始收集有关女性所拥有的独资企业的国际可比数据。女性单独拥有的企业比例在 20%至 40%之间，平均为 25%。然而，女性所拥有的企业数量增长的速度快于男性所拥有的企业数量。就企业业绩而言，在企业生存率或创造就业方面不存在性别差距。男性和女性拥有的独资企业拥有相似的成活率，在企业初创的头三年中为创造就业做出相似的贡献。但是，以营业额或附加值衡量的业务规模上存在巨大差异。女性所拥有企业的平均营业额只占男性所拥有企业营业额的一小部分：例如，在墨西哥为 38%；在意大利为 26%和在荷兰为 18%，尚不能完全清楚这是否因为女性对特定的行业和职业的偏爱，还是因为女性在创建和壮大企业时所面临的性别限制。

13. 对发展中国家而言，国际金融集团(IFC)估计女性拥有 800–1,000 万正规中小企业，大约占有正规中小企业的三分之一。¹¹ 女性企业家倾向于小型企业。女性拥有三分之一的小型企业和仅 20%的中型企业。通常假设女性企业家更有可能在非正规经济中从事经营活动，这是因为对低技能和贫困女性而言，这通常是就业的唯一渠道，而为了平衡企业经营与家庭责任，女性不得不在家工作。然而，在这方面没有任何可靠全球数据。世界银行估计，全球有超过 30%的非农女性劳动力在非正规经济中从事自谋职业。这一数据在非洲高达 63%。¹²

14. 有鉴于此，很明显有必要收集更多的数据，以监测和解释女性所拥有的中小企业的发展趋势。然而，完全可假设这些企业在所有中小企业集群中占有较大比例，并在扩大就业和创造收入方面发挥重要作用。

2.3. 企业规模和岗位创造

15. 中小企业除了是扩大就业的主体以及在所有企业中占绝大多数之外，还在创造就业的过程中发挥着关键作用。中小企业直接净增岗位可以在规模企业层次上进行分析。¹³ 一般而言，净增岗位是指新建企业或现有企业创造了岗位与因企业收缩或企业倒闭而损失的岗位之差。因此，所有数据包括了企业的进入和退出，除非另有说明。

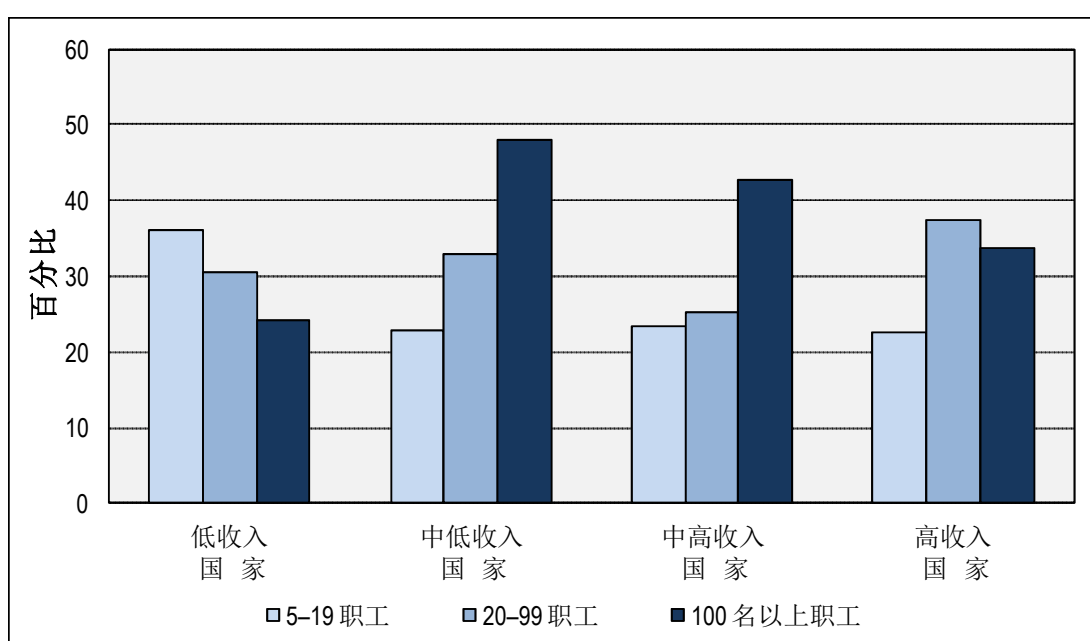
¹¹ 国际金融集团，20 国集团为实现金融包容性建立全球伙伴关系：为发展中国家女性拥有的中小型企业提供融资便利(华盛顿，2011 年)。

¹² 世界银行：女性创业资源点——简介和模块 1：为什么性别如此重要，2013 年。

¹³ 这不包含对间接创造就业的分析(由处于价值链中的企业分销商和供应商或通过技术创新和市场竞争所创造的就业岗位)，也不包括按规模划分的诱发性创造就业岗位的分析(由新雇用的职工消费所创造的就业岗位)。

16. 对大多数国家而言，50%以上的净增岗位可归功于¹⁴ 职工人数为 5 到 99 的中小型企业。¹⁵ 这一发现适用于任何国家收入群体(图 2.4)，但是没有按行业细分的数据。关于职工人数在 250 的企业，没有可靠的全球数据。因此，可以假定整个中小企业净增就业岗位要远远高于以上数据。欧盟的数据表明，85%的净增岗位归功于职工人数在 1 到 250 的中小企业，包括企业的进入和退出。¹⁶ 在经济下行的年份，形势会发生变化。中小企业的就业似乎对经济危机具有较弱的抵御能力。欧盟的数据表明，在 2007–09 的大萧条期间，中小企业的就业岗位平均每年减少 2.4%，而大型企业减少仅 1%。¹⁷

图 2.4. 按企业规模和国家收入划分的净增占比



资料来源：De Kok 等人(2013 年)，基于 Ayyagari 等人(2013 年)，附件。

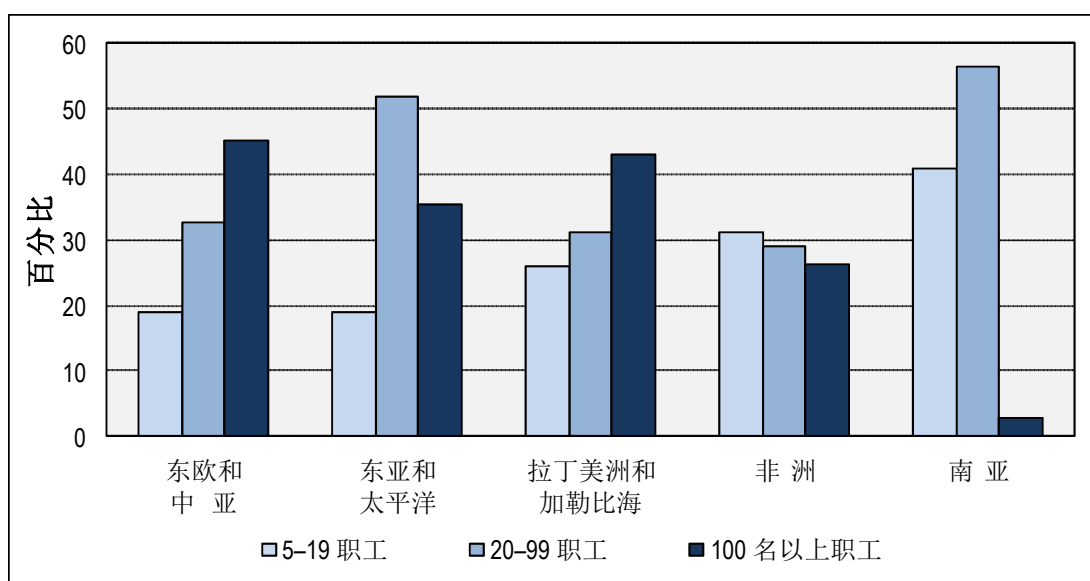
¹⁴ 任何决定不同规模企业对净增就业所做贡献的方式必须考虑到以下事实，即企业有可能从某种规模转变成另一规模的企业。本章节提供的统计数字是根据适用于所有规模企业的方式来采集的。欲了解对这一问题的更为详尽的讨论，可参阅 De Kok 等人(2013 年)，前引。

¹⁵ M. Ayyagari、A. Demircuc-Kunt 和 V. Maskimovic：“谁在发展中国家创造了就业？”，小企业经济学：(2014 年，第 43 卷)。104 个国家数据的一个缺陷在于，它们只包含两年期(非一年)的净增就业岗位而且并不包含新建企业的进入和退出。

¹⁶ J. de Kok 等人：中小型企业创造更多更好的就业岗位吗？(布鲁塞尔，2011 年)。

¹⁷ 同上。

图 2.5. 按企业规模和地区划分的净增岗位占比



注释：因缺数据而将中东和北非排除在外。

资料来源：De Kok 等人(2013 年)，基于 Ayyagari 等人(2013 年)。

17. 一方面，中小企业创造就业的比例及其净增就业岗位的比例在低收入和高收入国家之间的差异不大，但另一方面，在中小企业进入密度上存在强大变异性。¹⁸ 变异幅度从低收入国家的 0.4 到高收入国家的 6.4。与有关中小企业创造就业比例的数据相比，企业进入率可能更好地反映了一个经济体中的创业水平和经济活力，并且进入率也揭示了与收入水平的较大共变性。

18. 如图 2.5 所示，各地区在扩大就业上存在重大差异。在南亚，大型企业创造就业的比例较低。在非洲，大多数新增就业是由最小型企业(职工人数不到 19)所创造的，而在东欧/中亚和拉丁美洲，在新增就业中 40%是由职工人数在 100 以上的企业创造的。在东亚和太平洋地区，职工人数在 20-99 之间的企业是扩大就业的主体。

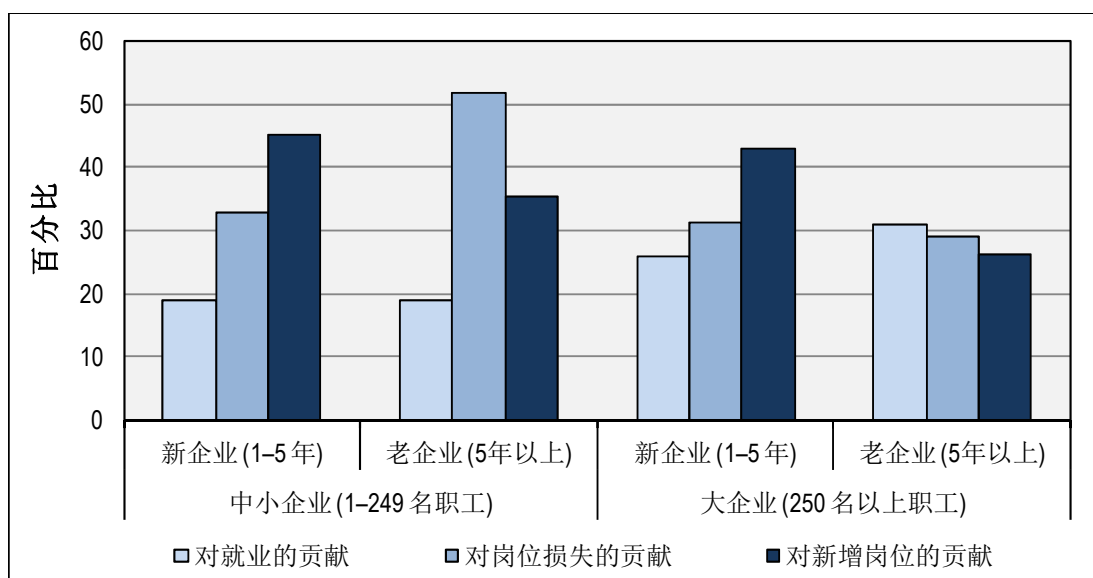
2.4. 新建企业、初创企业和大学生企业的相对贡献

19. 中小企业中哪一类企业拥有最高的就业增长率，对此进行分析是一件很有意思的事情。在对 99 个国家的抽样调查中，Ayyagari 等人发现，职工人数不到 100 的小型企业以及新建企业(建立不到两年)拥有最高的就业增长率。最近一份经合发组织研究报告得出了类似结论，这表明新建小型企业创造了极多的就业岗位(图 2.6)，其中服务行业创造的净岗位要高于制造业。尽管新建企业比老企业更容易受

¹⁸ 每 1,000 个工作适龄人口所拥有的新注册的有限责任公司的数量进行衡量；见 Ayyagari 等人(2011 年)，前引。

到经济波动的影响，但是即便在 2007–09 年大萧条期间依然是净就业创造者。大多数岗位丢失是因老企业的压缩所造成的。¹⁹

图 2.6. 按企业年龄和规模划分的就业岗位创造和岗位损失
——经合发组织样本(2001–11 年)



资料来源：Criscuolo 等人，前引。图表显示各国有关企龄的企业在特定年份对总就业、总增岗位及岗位损失的贡献率。涉及的行业：制造业、建筑业和非金融服务。

20. 经合发组织的这份研究报告提供了有关微型企业更为重要的见解。这类企业尤其重要，原因在于它们是初创企业的孵化器。多数企业是从微型或小型企业起步，但可能发展壮大成大型企业。为数不多的初创企业(2%–9%)能发展到雇用 10 人以上职工的企业，但是它们能为创造就业做出实质性贡献，占新增就业量的 19%至 54%。**最终只有少数企业能发展壮大成大型企业，但是却创造了多数的新的就业岗位。**这些高成长型企业通常被视为转型企业、大学生企业或“瞪羚”企业，而且它们创建了充满活力的企业，为他人提供机会和创造收入，这超越了个体生存需要的范畴。相反，自给企业家通常不会做大做强，但是为微型企业主及其家庭提供了收入和就业。²⁰

¹⁹ Criscuolo 等人，前引。

²⁰ 关于转型企业家和自给企业家，参阅 A. Schoar: “自给企业家和转型企业家的区别”，创新政策和经济，(2010 年，第 10 卷)，全国经济研究局。关于瞪羚企业讨论的历史，见 T. D. Boston 和 L. R. Boston: “瞪羚企业的秘密：非裔美国企业家所拥有的高成长企业与低成长企业的区别”，美国政治和社会科学院年报(2007 年，第 613 卷)。关于大学生企业，见 C. Liedholm 和 D. Mead: 小型企业和经济发展：小微企业的动因(伦敦，纽约，1999 年)。

21. 美国 2014 年一项研究²¹ 得出同样结论。对美国人口普查局 1976 至 2011 年企业数据分析结果显示，只有一小部分新建小型企业在创造就业中发挥了极其重要作用。美国的初创企业(其中 90%只有不到 20 人的职工人数)占企业总数的 10%以下，却占新增就业总数的 20%。高成长企业被定义为那些每年新增 25%以上的就业岗位的企业，其中许多是新建企业，高成长企业占企业总数的 15%以及新增就业总数的 50%。1999 年对六个发展中国家 50,000 家中小企业抽样调查的分析结果显示了同样的趋势。在所有微型企业中，只有 1%最终发展壮大到雇佣 10 人以上的企业。然而，在中小企业创造的新增岗位中，高成长企业创造的就业岗位只占四分之一。²²

22. 几乎找不到有关发展中国家非正规经济中高成长型企业数量的数据。人们曾普遍认为，非正规经济主要由自给企业家组成。最近的研究成果表明，在非正规经济中存在两种类型的微型企业：充满活力的企业，其具有能力和潜力发展壮大；需求驱动型企业，其所有者往往更乐意成为薪酬工人。对西非七个城市非正规经济的一次典型调查显示，以企业规模和生产力为标准，10%的非正规企业属于成长型企业(领军企业)。另外三分之一的非正规企业属于有可能成功的企业，与那些领军企业有着相似的特点(经营技能、创业行动和资本的高边际收益)。然而，由于面临融资困难或其他的经营难题，这些所谓的“被困的瞪羚”企业并不能发展壮大。²³

23. 发展中国家个体经营者是否为成功的企业家，最近一份研究对此进行了分析并得出相似结论。²⁴根据对 74 个中低收入国家的劳动力和家庭调查，这项研究显示个体经营者中 10%是成功的企业家，衡量其成功的尺度是这一自雇工人是否为雇主，而不是一名自营工人。三分之一的不成功的个体经营者与其成功的个体经营者有着相似的特点，这表明他们有潜力成为雇主，但是面临着成长的外部制约。主要结论是，发展中国家非正规经济中具有大量的高端成长微型企业，这些微型企业能在扩大就业中发挥显著作用。

24. 由此可见，对新建企业进行监测是一个重要的课题。尤其是在下列情形下更是如此：创业活动低迷，这反映在企业创建力下降以及老企业在创造就业总数中日益处于主导地位。对美国的一项研究结果显示，由创建 16 年以上企业创造的私

²¹ R. Decker 著：“创业活动在美国扩大就业和增强经济活力中的作用”，经济展望杂志(2014 年，第 28-3 卷)。

²² Liedholm 和 Mead 的观点在 E. Berner、G. Gomez 和 P. Knorringa 的一文中进行了总结：“‘帮助大量的民众减贫’：自给企业家的逻辑”，欧洲发展研究杂志(2012 年，第 24.3 卷)。

²³ M. Grimm、P. Knorringa 和 J. Lay：“被困的瞪羚：西非非正规经济的巨大潜力”，世界发展(2012 年，第 40 卷，第 7 期)。

²⁴ T.H. Gindling 和 D. Newhouse：“发展中国家的自谋职业”，世界发展杂志(2014 年，第 56 卷)。

营部门就业比例从 1992 年的 60% 上升到 2011 年的 72%。²⁵ 美国众多产业部门和地区存在这种趋势。在其他经合发组织国家，也能观察到类似的企业活力下降的趋势。²⁶ 目前，尚无发展中国家的数据。这种老企业比例上升和新建企业比例下降的现象应予以关注，因为新建企业更具有创新力，拥有更高的生产率、增长率以及往往创造更多的就业岗位。然而，对这一趋势的成因和后果仍没能充分予以理解。背后的解释包括日益繁琐的规章制度和更多业务整合，而新技术更钟爱大型成熟企业和大型连锁企业。造成商业活力下降的原因仍然是未解实证之谜，而且研究人员还没有给出实证解释。²⁷

2.5. 生产率和工资收入

25. 世界银行企业调查数据证实，平均而言，大型企业具有更高的生产率(图 2.7)。它们得益于规模经济并且对机器设备和熟练工人进行更多的投资。它们更有可能开发新的产品，利用外包，所有这些往往有助于提高生产率。在排除工人的年龄、教育和其他特点之外，该数据也显示，大型企业往往支付更高的工资。在发展中国家，因存在大量的非正规企业，企业之间的生产率差距因而进一步扩大。根据世界银行的非正规企业调查，非洲小型正规企业的生产率比非正规企业高出 120%，而其工资水平可比后者高出 130%。²⁸ 美洲开发银行生产力报告得出了同样结论，指出生产力最低的企业往往是规模最小的企业。²⁹

²⁵ I. Hathaway 和 R. Litan: 美国的另一种老龄化：老企业日益占据主导位置(布鲁金斯协会，2014 年 7 月)。

²⁶ Criscuolo 等人，前引。

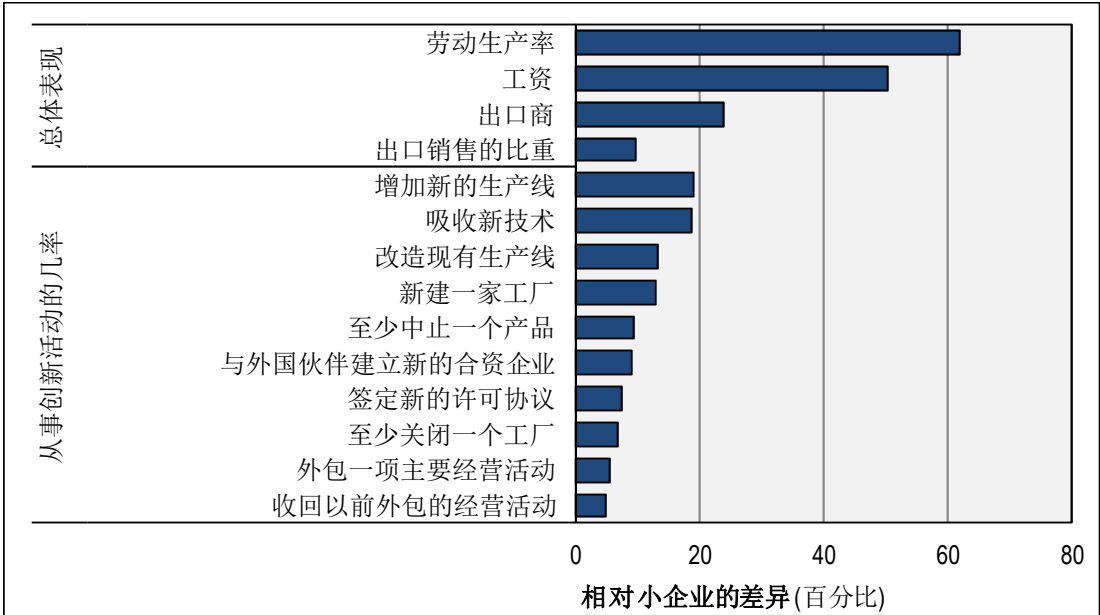
²⁷ Decker 等人，前引。

²⁸ R. La Porta 和 A. Shleifer: 非洲的非正规经济，国家经济研究局工作文件系列，第 16821 号(剑桥，马萨诸塞，2011 年)。

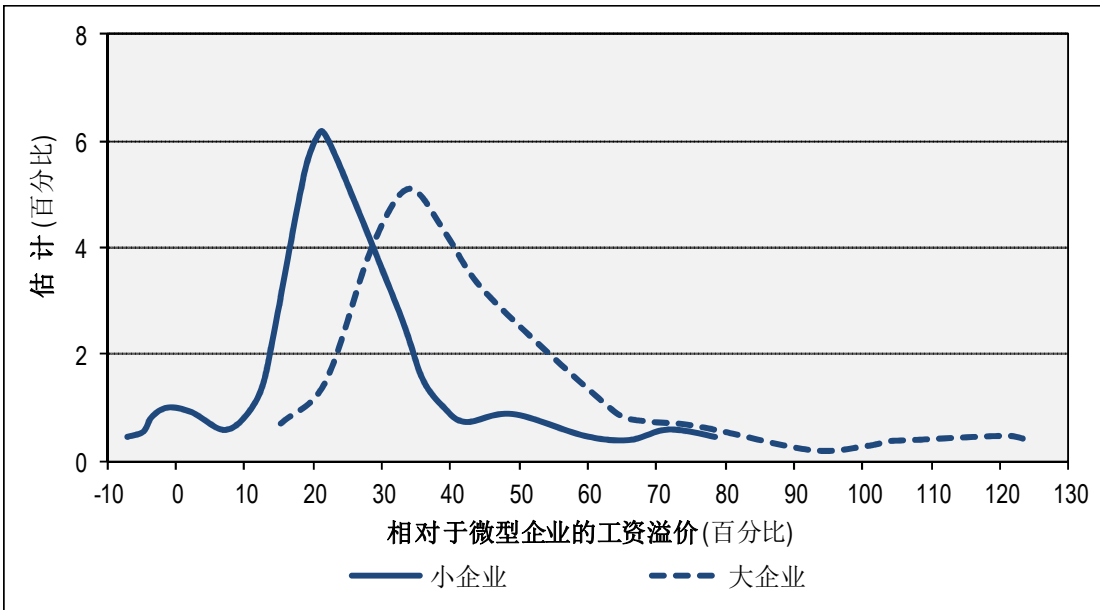
²⁹ C. Pagés(编): 生产力的年限：自下而上的经济改革(华盛顿，美洲开发银行，2010 年)。

图 2.7. 小企业与大企业生产率和工资收入的差异

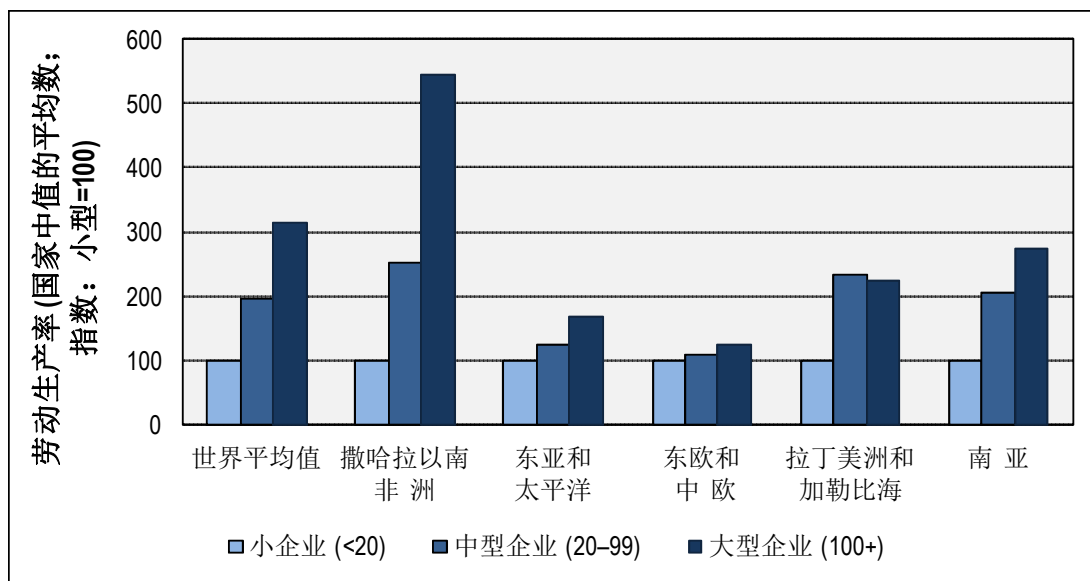
(a) 大型企业具有更高生产率和更具有创新力



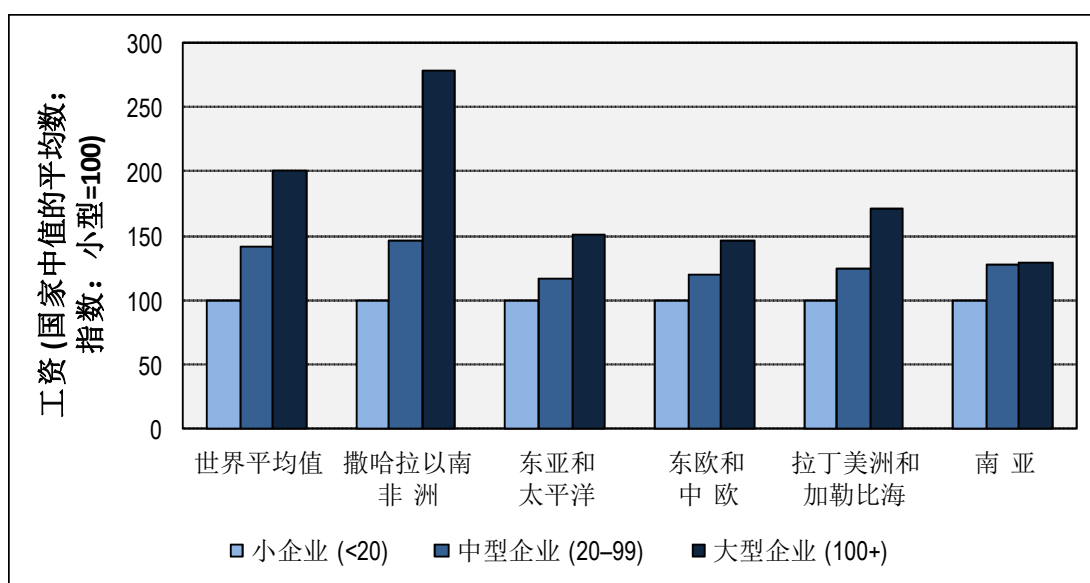
(b) 较大型企业支付较高工资



(c) 劳动生产率



(d) 工资



注释：劳动生产率的计算公式为每个全职正式职工的年销售总额。工资的计算公式为年度总劳动成本除以全职正式职工总数。

资料来源：2013 年世界发展报告；国际金融公司：评估私营部门在创造就业中的贡献；国际金融公司开源研究 (2013 年)；世界银行企业调查。

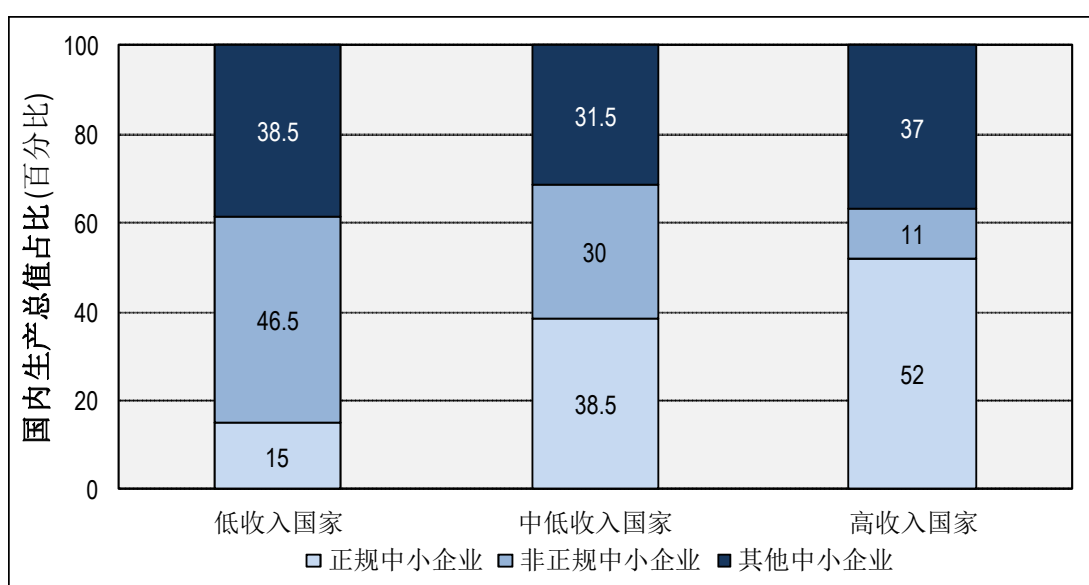
2.6. 对国民收入和经济增长的贡献

26. 根据中小企业对国内生产总值(GDP)贡献的全球估算，这一部门，包括正规企业 and 非正规企业贡献了 60%–70% 的 GDP。³⁰ 如图 2.8 所示，在较高收入水平的

³⁰ M. Ayyagari, T. Beck 和 A. Demirgüç-Kunt: 全球中小型企业：一个新的数据库，世界银行政策研究工作文件 3127(华盛顿，2003 年)。

国家，非正规企业(多数为微型企业)显著下降，而一个突出的变化是更多的正规中小企业为国民收入做出了重大贡献。发展中国家拥有大量的微型企业和一些大型企业，却拥有少得多的正规中小企业，这一现象通常被视为“中间断层”。³¹ 这一中间断层被视为造成发展中国家生产率增长低迷和经济增长低下的根源。³²

图 2.8. 按国家收入水平划分的中小企业在国内生产总值中的占比



资料来源：Ayyagari 等人(2003 年)。

27. 一方面，有一致证据表明大量的中小企业能促进行业和地方经济的增长，³³ 但另一方面，其在国家层面的促进作用不大明显。第一个分析大量中小企业是否对国民经济增长带来影响的跨国研究包括 45 个发展和发达国家。研究发现在中小企业的规模与经济增长之间存在着很强的关联性，但是无法确立彼此的因果关系。³⁴ 这项研究一个重大缺陷是，该研究只涵盖制造业，而小企业因其经济规模而自然处于劣势。再者，该项研究并没有涉及生产率或竞争力的问题。研究只涉及较大的中小企业集群而非更具活力的中小企业集群。³⁵ 最近开展的涉及欧盟原 27 个成员国的计量经济学研究发现中小企业的普遍存在和经济增长之间存在着一个积极的因果关系，这表明，总体而言，拥有较大规模中小企业的国家有着较高

³¹ 例如见哈佛肯尼迪学院，创业融资实验室研究计划：中间断层，2014 年。

³² 见 Pagés (2010 年)，前引。

³³ 见由 D.R. Silivestru 所进行的文献综述：欧洲的中小企业和经济增长：企业规模分析，亚历山大伊万库扎大学经济学学报，(第 59-2 卷，克鲁日，2013 年)。

³⁴ 见 T. Beck、A. Demirgüç-Kunt 和 R. Levine：“中小企业、增长与贫困：跨国证据”。经济增长杂志 (2005 年，第 10 卷)。

³⁵ P. Vandenberg：在改善经营环境中的企业规模的相关性，为小企业发展捐助机构委员会商业环境工作组所提交的文件，未发表，2005 年。

的经济增长率。³⁶ 另一个包含 41 个中高收入和高收入国家的研究显示，正是大企业而非中小企业对经济增长有着更大的影响。该研究也指出，过度依赖大型企业会对经济增长带来负面影响，原因在于这些企业日益增强的市场垄断地位。³⁷

28. 可能由于中小企业具有高度的抑制性，因此难以指出其对经济增长的贡献率上的单一明确的趋势。然而，依据企业年龄对中小企业进行细分能提供一个更为明确的思路。正是相对小型的新建富有活力的企业为经济增长做出了关键贡献。实证研究已经证明在新建企业的进入率和经济增长之间存在着重大关系。³⁸ 此外，高收入国家的进入率是低收入国家进入率的数倍还多(6.4 比 0.4)。

2.7. 小 结

29. 总之，现有的实验证据证明，中小企业是创造就业的一个主要引擎。然而，它们的生产率和工资水平要低于大企业。若因其对就业的重大贡献而不加进一步区分地促进中小企业的发展，那么就存在一个风险，即有可能造成就业数量和就业质量之间的折中，尤其是在拥有众多非正规微型企业的发展中国家更是如此。

30. 分析结果表明，中小企业千差万别，其发展趋势也经纬分明。人们普遍认为，中小企业是企业家和创造就业的代名词，因此他们应该得到支持，这似乎过于简单。仅关注企业规模是不可能完全了解谁是真正的就业岗位的创造者，而且有可能导致得出错误的政策结论。发达国家提供的数据表明，创业活动和相关的岗位创造与企业年龄而非企业规模存在更为密切的关系。新建小型企业拥有最高的就业增长率并且为创造就业做出极高的贡献。因此，决策者应考虑针对这些新建成长型企业采取专门的措施，并且评估是否实现了就业数量和质量的预期效果。

31. 关于发展中国家，一个特点是，通常非正规微型企业数量众多且不会做大做强，同时中小企业的数量不多(中间断层)。鉴于在有偿就业岗位缺乏的情况下，微型企业通常有助于提供收入来源，因此不应放弃对其的支持。但是，即使在非正规企业集群里，也有大量的高端成长型微型企业，能为扩大就业做出重大贡献。

32. 最后，有必要对差异性很大的中小企业进行分门别类。每一类都有不同的目的，从稳定收入到创造就业和提高生产率，因此需要制定特别的措施。

³⁶ 见 Silivestru (2013 年)，前引。

³⁷ K. Lee 等人：“大企业与经济增长：确定增长的捆绑因素，并进行国别专题分析”，比较经济学杂志 (2013 年，第 41-2 期)。

³⁸ 为了更好地查阅这些研究报告，见 L. Klapper、I. Love 和 D. Randall：新公司注册与商业周期，世界银行行政研究工作文件 6775，2014 年。

33. 大企业也不应受到轻视，因为它们创造了大量就业并且是提高生产率的主要推动力。也应该指出的是，中小企业和大型企业并非孤立存在而是构成了一个交互系统的一个组成部分，其中大型企业为中小企业提供了市场。此外，成功的中小企业往往是从大企业或大学的分拆公司起家的。³⁹

³⁹ 见 P. Nightingale 和 A. Coad: “木偶和瞪羚：在创业研究中的政策性和方法偏差”，产业和公司变革 (2014 年，第 23(1)卷)。

第 三 章

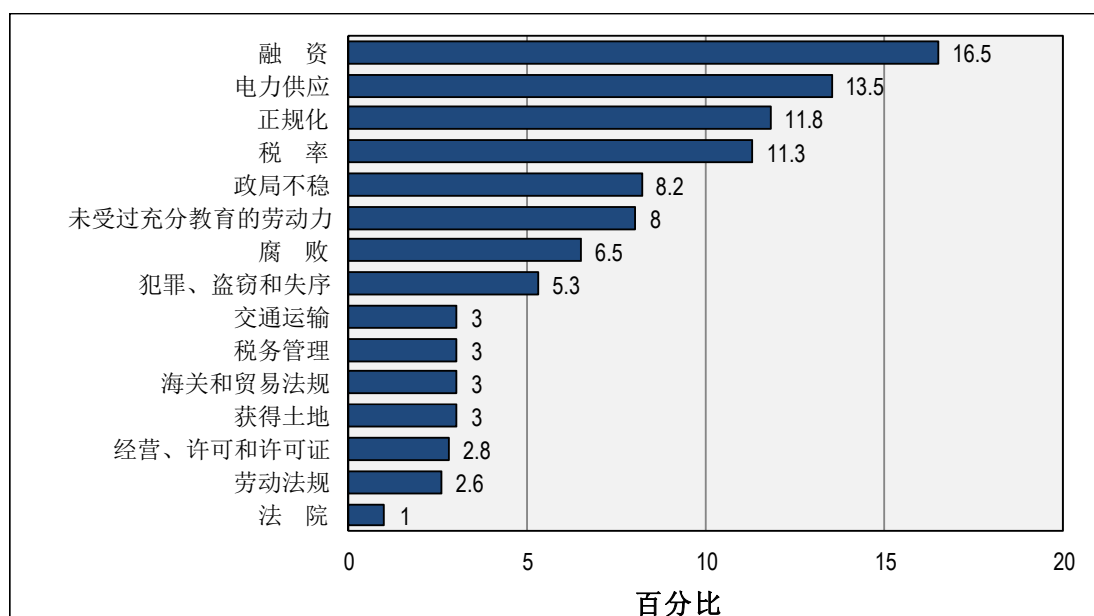
中小企业及其工人所面临的障碍

34. 在确定了中小企业在扩大就业中的贡献之后，我们在本章中将探究中小企业和工人所面临的困难。重要的是首先应了解主要的障碍是什么，以便分析中小企业政策是否以及如何能为消除这些障碍做出贡献。

3.1. 企业面临的障碍

35. 在有关制约各类企业发展壮大和创造更多就业等问题方面已有相对全面的研究。根据世界银行企业调查的数据，¹ 在中小企业所面临的障碍中，融资问题位于前列，其中 16% 的中小企业将其视为最大的障碍(图 3.1)。

图 3.1. 各国中小企业所面临的主要障碍
(将下列因素之一列为其最大障碍的企业所占比例)



资料来源：国际金融公司：评估私营部门对创造就业和减少贫困的贡献，国际金融公司就业研究(2013年)。

¹ 这些调查询问企业主或经理对主要障碍的看法。欲了解更多调查的情况，请见第二章，脚注 2。

36. 电子供应问题名列第二，其中 14%的中小企业将其视为最大障碍；来自非正规经济的竞争压力名列第三，其中 12%的中小企业将其视为最大障碍。将近 42%的中小企业将上述三个障碍视为最为重大的障碍。中小企业面临的其他重要难题是税率、政局不稳、素质不高的劳动力、腐败和动乱。

37. 各国大企业所面临的问题与小企业稍微不同，其中将电力供应视为其最大问题(15%)，接着是缺乏熟练劳动力(12%)以及融资困难(11%)。

38. 因经济发展水平不同，企业所面临的问题也存在差异。电力供应问题是低收入国家各类企业面临的最大的制约因素(26%)，其次是融资难问题(21%)。在高收入国家的不同企业中，最大的挑战是缺乏熟练劳动力(18%)，其次是税率问题(14%)。

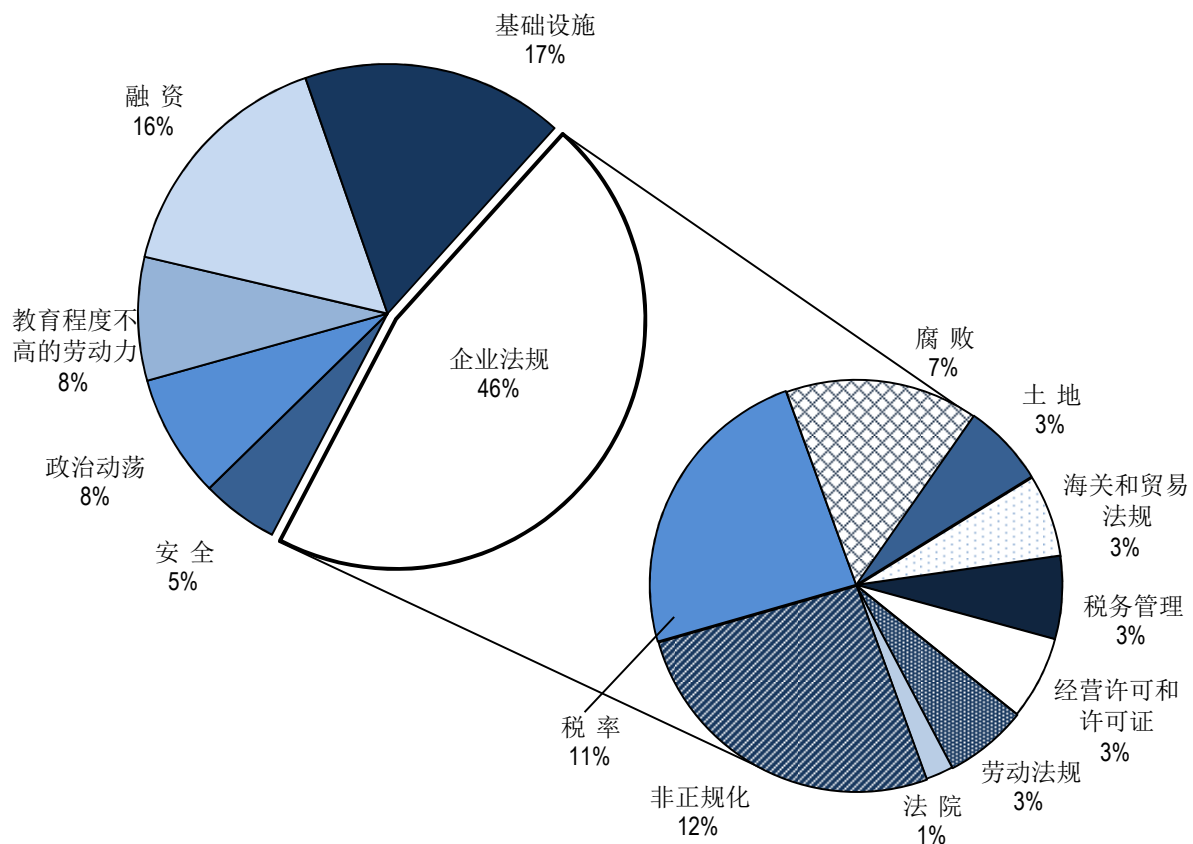
39. 各地区面临的制约因素也存在巨大差异。在撒哈拉以南非洲，22%的企业指出电力供应问题是它们面临的最大的难题。在东亚和太平洋地区，17%的企业将融资难视为它们最大的障碍。在欧洲和中亚，税率是它们最为担心的问题(17%)。在拉丁美洲和加勒比海地区，非正规化是其主要障碍(16%)；在南亚，政治不稳定是最令人担忧的问题(25%)。

40. 就整个行业而言，融资问题是最为重要的制约因素。18%的制造和零售企业以及 15%的服务型企业将融资视为最大问题。对名列第二的问题，情况更为复杂。对制造业而言，第二大问题是电力供应(16%)；对零售业，第二为非正规化(13%)；以及对服务业而言，税率为第二大问题(12%)。

41. 最后，若对这些障碍依主题进行分类的话，那么企业规范(包括非正规化、税率、海关和劳动法规、税务管理、经营许可证、法院、土地和腐败)也成为最大的障碍，其中将近 50%的企业将其视为最大难题。基础设施(含电力和交通)名列第二。融资名列第三。尽管所有企业家都面临许多共同问题(无论其性别)，但是女性所拥有的企业可能面临额外的障碍，例如歧视性政策和法律，其中包括无法开设自己的银行账户、签定合同或拥有土地所有权。²

² 在最近一项研究所包含的 143 个国家中，将近 90%至少存在一个法律的差别，从而限制了女性企业；见世界银行：2014 年妇女、企业和法律：消除障碍，提高性别平等(伦敦，2013 年)。

图 3.2. 制约因素的主要分类



资料来源：国际金融公司(2013年)，前引。.

42. 作为国际劳工组织推动企业可持续发展环境工作的一部分(EESE)，³ 国际劳工组织在 30 多个国家开展了企业调查。企业调查结果证实企业规范、融资、技能和终身学习以及基础设施是中小企业面临的五个最主要挑战。

3.2. 中小企业工人所面临的问题和处境

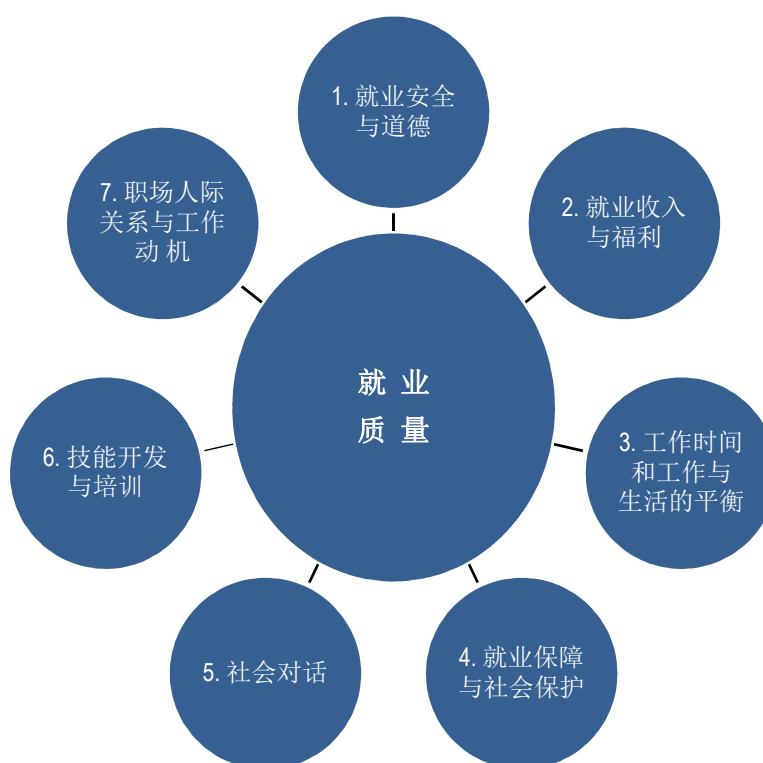
43. 人们通常假设中小企业所提供的就业岗位其质量低于由大型企业提供的就业岗位。有大量证据证明这一观点的正确性，尽管有关数据和研究大多与发达国家、尤其是欧盟国家有关。⁴ 在提出就业质量的可操作性定义方面已取得实质性进展。自 2000 年以来，国际劳工组织与联合国欧洲经济委员会和欧盟统计局合作提出关于就业指标质量的定义和计算指南。一个衡量就业质量的专家小组已经提出了一个衡量就业质量范畴的统计框架，对就业质量的七个指标进行了细分(见图 3.3)。该框架是以国际劳工组织确定和使用体面劳动指标手册为基础的。⁵

³ 欲了解有关为推动可持续企业发展创造有利环境方面工作的详情，参见第 5.3 节。

⁴ Brendan 等人：“就业质量和体面劳动：定义、方法和正在进行的辩论”，剑桥经济学杂志，2013 年。

⁵ 国际劳工组织：体面劳动指标：概念和定义，日内瓦，2012 年。

图 3.3. 就业质量标准



资料来源：测定就业质量专家组：测定就业质量的统计框架，未发表(2012年)。

44. 有一项对欧盟中小企业创造就业的数量和质量研究得出的结论是，在就业质量上，国家和经济部门之间的差别比不同规模企业之间更为明显。⁶ 这一结论得到了最近一项关于欧盟就业质量产业之间差别研究的支持。这项研究包括就业质量的四个方面：收入、前景(例如就业保障和职业发展)、内在工作质量(例如社会环境和硬件环境，工作强度)以及工作时间的质量。根据该项研究，获得较高分值的部门是化工业、公用事业、金融服务业、房地产业以及法律和会计服务业。获得相对较低分值的部门是行政服务业、农业食品业、食品饲料服务业、纺织和服装业、交通和仓储业以及建筑业。在就业质量低下部门工作的工人有可能报告健康和福利方面的负面结果，这种可能性是在高质量就业部门工作工人的两倍。同样，这些工人可能报告说，当他们 60 岁时他们仍能继续他们的工作。这种可能性只有前者的二分之一。⁷

45. 因此，与大型企业相比(见表 3)，中小企业就业质量在大多数领域的表现较低。欧洲国家中小企业工资数据显示，中小企业工资水平比全国平均工资低 20%至 30%。研究发现美国和日本存在类似现象。

⁶ De Kok 等人(2011), 前引。

⁷ 欧洲改善生活和工作条件基金会(Eurofound): 工作条件和就业质量: 对欧洲产业部门进行比较, 都柏林, 2014 年。

表 3. 就业质量的指标：欧盟中小企业和大型企业的比较

领 域	指 标	最高分值的规模企业
劳动报酬	工资水平	LSE ¹
	实施绩效工资计划	SME
工作弹性	加班程度	LSE
	非全日制工作程度	SME
	弹性工时安排	LSE
就业保障 ²	从临时就业中介机构雇用职工	SME
	采用固定期合同	SME
	因企业倒闭而造成的岗位流失	LSE
职工参与	集体劳动协议的覆盖面	- ³
	职工的代表性	LSE
技能开发	开展培训和开发活动	LSE

¹ LSE 指大型企业。² 有关就业保障的三个指标假定在高分值和就业质量之间存在反向关系从临时劳务中介机构雇用员工越多，就业质量就越低，反之亦然。³ 根据现有数据还无法确定。

资料来源：De Kok (2011 年)。所使用的企业调查数据仅包含因雇主和工人确立了合同关系而产生的就业质量领域，并不包含工作质量领域，例如工作的物理条件或工伤风险。

46. 有关中小企业**社会保护**现有的有限研究成果表明，在中低收入国家，向中小企业职工提供的社会保障存在许多缺陷。在有些国家，职工人数未达到一定数量的企业被免除向社会保障强制性缴费，因此也不被社会保障所覆盖。例如，在印度和尼日利亚，职工人数不到 10 人的企业没有参加医疗保险和其他社会保险制度。⁸ 然而，在巴西、中国、约旦、莱索托、蒙古、卢旺达、南非和泰国等许多国家，它们通过实施非缴费型和缴费型社会保障制度，扩大了社会保护覆盖面，从而提高了大量人口的社会保障水平，包括中小企业职工的保障水平。⁹ 对许多国家中小企业的职工而言，决定其是否享有社会保障的一个最重要的因素仍然是他们是否在正规经济或非正规经济中就业。¹⁰

47. 就**工作时间**而言，各国之间不存在一个明确的模式。在某些国家，例如日本，在较小企业的工作时间较短，而在其他国家，例如巴西、印度、美国和一些欧盟国家，小型企业的工作时间更长。¹¹

⁸ 国际劳工组织：通过对工人健康的投资能提高中小企业的生产率吗？盘点有关中小企业工人健康保护及其对生产率影响的研究成果(日内瓦，2014 年)。

⁹ 国际劳工组织：致力于社会正义和公平全球化的社会保障，报告六，国际劳工大会，第 100 届会议，日内瓦，2011 年；国际劳工组织：2014/15 年全球社会保障报告：加强经济复、苏包容性发展和社会公正(日内瓦，2014 年)。

¹⁰ 国际劳工组织：通过对工人健康进行投资能提高中小企业的生产率吗？前引。

¹¹ 有关本段和下列三段的内容，见 Eurofound：2005–06 年欧盟、日本、美国和其他全球经济体的产业关系，(都柏林，2007 年)。

48. 在欧洲以外的国家，在大企业的工作任期似乎比在小企业的工作任期长得多，这意味着在大企业享有更高的就业保障。在美国，职工人数不到 25 人的企业工人，其工作任期只有职工人数达到 25 人以上的企业工人工作任期的一半。在日本和巴西存在类似的趋势。除了存在较高的中小企业进入和退出率这样的解释之外，一个可能的解释是，在中小企业寻求职业发展比较困难。因此，工人在小企业获得某些技能和经验之后更有可能跳槽到大型企业。

49. 在中小企业，人力资源管理实践既不现代也不大发达，但有大量的中小企业正采用富有创意的人力资源管理做法。在德国，11%的职工人数为 19 人的企业实行高绩效工作制度，在职工人数为 20-199 人的企业中，¹² 三分之一实行高绩效工作制度。在意大利，在小企业中，35%拥有相当发达的人力资源管理制度，22%的企业将富有创意的人力资源管理实践与业已完善的产业关系制度结合起来。¹³ 欧洲中小企业一个特点是采取重大举措对职工开展培训和技能开发活动，其中 30%的中小企业实现持续职业培训。在日本，47%的中小企业(职工人数在 30-99 之间)推行绩效工资制度，26%企业制定了绩效评估体系以及 66%的提供非在职和系统的在职培训。

50. 产业关系和集体谈判在提高就业保障和改善工作条件上发挥重要作用。因此，国际劳工组织建议应鼓励中小企业及其工人以确保他们充分尊重结社自由权，享有充分的代表权。¹⁴ 然而，中小企业的产业关系仍然很脆弱，其工人入会率和企业集体谈判率都很低。在有关弥补小微企业代表性差距方面的策略上已进行了一些研究工作。研究成果表明，为了维护这些不同于其传统会员的中小企业工人的利益，工会在组织这些工人时应采取不同的策略。¹⁵ 据估计，在法国，中小企业工人入会率为 2%；在荷兰，15%；在爱尔兰，13%；以及在日本，不到 2%。而雇主协会的情况则更为复杂。在奥地利、芬兰、法国、意大利、荷兰和西班牙，中小企业的雇主代表性和集体谈判面是国家产业关系制度的一个重要组成部分。在英国，只有 4%的中小企业开展集体谈判。在美国，工人入会率和集体谈判面均较低。

51. 职业安全与卫生(OSH)或缺乏职业安全与卫生对宏观经济和微观经济都造成影响。国际劳工组织估计，全球而言，工伤事故和职业病每年造成超过 230 万的

¹² P. Edwards 和 M. Ram: “在经济的边缘求生存：小型低工资企业的劳动关系”，管理研究杂志(2006 年，第 43-4 卷)。

¹³ L. Bordogna 和 R. Pedersini: 在小型企业“黑洞”及其创新劳动关系和人力资源管理实践之间：从比较的视角谈 1990 年代后期的意大利经验，未出版(2001 年)。

¹⁴ 见 1998 年中小企业创造就业建议书(第 189 号)。

¹⁵ 全球劳工大学：关于弥补小型企业代表性缺口的策略，2010 年。

死亡，¹⁶而这些死亡是可以避免的，而且其经济损失大约相当于全球 GDP 的 4%。¹⁷研究发现，小企业的工作环境比大企业更为有害。在欧洲，82%的职业伤害和 90%的死亡事故均发生在中小企业。¹⁸然而，工伤事故的发生率已经下降，从 1996 年的每 10 万职工损失超过 4,000 天下降到 2007 年损失不到 3,000 天。¹⁹

52. 中小企业的职工通常拥有较高的**工作满意度**。这可能与较高的工作自主性和较低程度的劳动分工等因素有关。在中小企业，职工也很重视与行政方的个人关系。另一个原因是，中小型企业提供更为稳定的工作环境，因为与大企业相比，中小企业的战略调整较少，其重组、兼并和收购的发生率更低。²⁰

53. 综上所述，尽管已知之甚多，但是在有关中小企业就业质量方面仍存在巨大的知识缺口。没有掌握中低收入国家中小企业就业质量的可靠数据。根据来自欧盟的证据，中小企业在就业质量方面的总体表现要比大型企业差。这毫不足奇，因为中小企业的生产力相对较低，从而使其提供的工资较低以及福利较少。然而，考虑到中小企业为创造就业做出的巨大贡献，加之中小企业通常雇用青年人，老年工人和非熟练工人等优先群体，若考虑减少和放弃对中小企业部门的支持将是不合时宜的。相反，现在的挑战是如何支持中小企业提高其生产率，帮助其发展壮大，与此同时提高就业质量。随时捍卫工作中的基本原则和权利将是向前迈出的重要第一步，但这仍将是一个重要挑战，尤其是对在非正规经济和农业中存在的大量中小企业而言更是如此。²¹

54. 本章另一个重大发现是，相比企业规模而言，中小企业所处的经济部门对就业质量有着更强有力的影响。因此，在决策者制定改善工作质量未来措施时，若将重心放在具体部门而非规模企业可能更为有效。

¹⁶ 国际劳工组织为 2014 年职业安全工作世界大会提供的介绍性报告(法兰克福, 2014 年 8 月)。这些计算数字是以国际劳工组织特定成员国 2010 年职业伤害数据以及世界卫生组织 2011 年全球疾病负担数据为基础的。

¹⁷ 国际劳工局与世界职业安全与卫生日(2003 年)。

¹⁸ 欧盟安全与卫生署：中小企业的职业安全卫生与经济表现：回顾(2009 年)。

¹⁹ Eurofound：中小企业的卫生安全工作：与职工沟通与协商的见策略(2010 年)。

²⁰ De Kok 等人(2011 年)，前引。

²¹ 国际劳工组织：工作中基本原则和权利：从承诺到行动，报告六，国际劳工大会，第 101 届会议，日内瓦，2012 年。

第 四 章

中小企业政策：定义、逻辑和与其他政策领域的联系

55. 本章为中小企业政策提供了背景情况，其中对该主题进行定义并且确定了其背后的逻辑关系以及与其他政策的联系。这些政策对中小企业及其在扩大就业中的作用而言十分重要，但并不特别针对中小企业。

4.1. 定义和目标

56. 就本报告而言，中小企业政策被定义为旨在促进现有规模以下企业的公共举措。¹ 中小企业政策可直接或间接针对各类企业。直接针对中小企业的政策例子包括金融和非金融扶持服务以及将中小企业融入大型的生产网络或价值链之中。间接支持通常包括旨在改善中小企业经营环境的各种干预措施，例如简化登记程序或税收制度，或推行差异化的劳动规章制度。中小企业政策中最常用的工具是信贷、赠款、技术援助和税收优惠。² 中小企业计划被视作这些政策的一个不可分割的部分，因为它们可通过制定一项行动方案使一项干预措施发挥作用，以实现特定目标。以中小企业为目标不是终极目的，而是一种促进增长、创造高质量就业和实现共同繁荣的一种手段。

57. 创业政策是与中小企业政策紧密相连的，并且在实践中通常是合二为一的。两者关键区别是，创业政策是以个体而非现有企业为目标的。其首要目的是鼓励更多的人将创业作为一种选择并且在人们创业的全过程中提供支持。³ 通常，制定和实施创业政策的目的是为了提高个人的动力和技能以及增加创业机会。⁴ 创业政策和中小企业政策之间存在着明确的交汇点，尤其是在建立有利的经营环境、

¹ P. Ibarrarán, A. Maffioli 和 R. Stucchi: 拉丁美洲的中小企业政策和企业生产率, IZA 讨论稿第 4486 号, (劳工研究所(IZA), 2009 年); 独立评估集团: 小企业的大生意: 世界银行有关 2006-12 年支持中小企业经验的评估报告, (华盛顿, 2014 年)。

² Ibarrarán 等人, 前引。

³ 见 A. Lundstrom 和 L.A. Stevenson: 创业政策: 理论与实践(纽约, 费城, 2005 年)。

⁴ 国际劳工组织一个主要产品是高中创业教育教材——了解你的企业, 过去十年中已有 230 万人参与教育培训; 见 S. Asadt 和 V. Rose-Losada: 2013 年了解你的企业: 国际劳工组织创业培训计划的成果报告(日内瓦, 国际劳工组织, 2013 年)。

筹资融资和管理技能方面。因此，国际劳工组织建议在制定上述政策时应统筹兼顾。

4.2. 理 由

58. 制定中小企业政策的背后主要有两个经济理由。⁵ 理由之一是存在市场失效的问题，而市场失效可能妨碍中小企业的表现及其参与市场活动，从而导致较低的增长和就业水平。中小企业政策旨在解决这些市场失效，比如市场信息不完整、无法获得一定的服务以及服务的高成本、或公共产品问题。经常被引用的例子包括：

- 缺少融资渠道，原因在于银行无法评估向中小企业信贷的风险；
- 中小企业之间无法了解一定扶持服务的好处，比如培训或辅导；
- 缺少某些服务提供商，或因不利的固定成本收入比而导致提供商不愿意压缩其服务规模以满足小型企业的需求；以及
- 企业不愿意进行研发投资，原因是它们担心其它企业享受免费知识溢出好处。

59. 第二个理由是，这种规模企业能为经济发展和减贫做出特殊的贡献，因此值得予以支持。人们经常提出要给予中小企业专门支持的理由是中小企业在创造就业中的作用，这是因为它们属于劳动密集型企业并且通过提高竞争力对效率、创新和生产率都有积极影响。

60. 经济文献显示，市场失效或中小企业对发展目标的特殊贡献都不足以确保政府的干预；只有干预能带来净福利收益时，那么这项干预才视为合理。⁶

61. 也有一些持怀疑态度的人，对制定中小企业政策的理由表示怀疑。持传统的非干预立场的人呼吁制定不偏向任何规模企业的政策(那些具有特定社会目的的政策，比如协助贫困企业家的政策除外)。另一种观点认为，应强调系统性而非针对性的改革的重要性，例如可靠的基础设施、公共部门的良好治理、政治稳定、一个稳健的经营环境和一支高素质的劳动力。⁷ 怀疑论者也认为，中小企业政策通常微不足道，不足以产生全球性影响；只有当地建立起可为中小企业提供支持服务的市场或只有政府将这些干预举措融入国家计划之中，那么这样的干预措施才可能合理。

⁵ 例如见 Ibararán 等人，前引。

⁶ D.J. Storey: 创业和中小企业政策，未出版，2008 年。

⁷ 独立评估集团，前引。

62. 关于是否应该制定中小企业政策的问题迄今仍未解决。人们普遍认为，确实存在市场失效，⁸ 并且有必要通过制定中小企业政策来克服市场失效的问题。但是人们并不认为中小企业为经济发展做出了特殊贡献。⁹ 取得共识的捷径是，解决可靠的定量影响评估的问题，追踪中小企业政策的成果，并将其成本与有关的经济和社会效益进行比较，以及在对其他并非针对规模以下企业的干预举措进行比较后对其有效性进行评估。人们普遍认为，中小企业政策应该牢固扎根于一个明确的变革理论以及对结果的实证评估基础之上。¹⁰ 鉴于政府、非政府组织和捐助者继续对中小企业政策投入大量的资金，¹¹ 那么，促进建立一种评估文化也同样重要。

4.3. 与其他主要政策领域的关系

63. 本报告的重点放在分析中小企业政策的有效性，而这些政策被定为以规模以下企业为目标的政策。据了解，大量的其他经济政策可能对中小企业带来实质性的影响，可能是中小企业持续发展的前提条件或可能给中小企业带来极大的好处。然而，这些政策不是本报告的重点，因为它们并非针对某一规模企业而专门制定的，而且近年来三方成员对其已进行了广泛的讨论。因此，以下章节对某些宽泛的政策及其与中小企业的相关性进行了简略的阐述，目的在于突出其重要性并且推动对其连贯一致的研究分析。

64. **宏观经济政策**对任何规模企业的发展都是最重要的因素。¹² 货币、财政、税收和汇率政策不仅直接影响到信贷成本和企业投入，也影响到总的需求。中小企业政策只有得到有利于生产率提高、国内外需求和经济稳定的宏观经济政策框架的支持才能发挥作用。

65. **投资和基础设施政策**能在克服企业所面临的重大挑战，如缺少足够的基础设施方面发挥重要作用。通过采用劳动密集型的方式，这些政策也能创造就业岗位，

⁸ 例如参见，D.J. Storey: “评估中小企业政策和计划：技术和政治纬度”，在 M. Casson al. (编): 牛津创业手册(牛津，2006 年)。

⁹ 例如见独立评估集团，前引。

¹⁰ 例如见经济合作和发展组织：经合发组织关于评估中小企业和创业政策和计划的框架(巴黎，2007 年)。

¹¹ 扶贫咨询集团(CGAP)估计，在 2011 年，公共发展金融机构为中小企业拨款 250 亿美元，给中小企业的官方援助额在 2009 年达到 10 亿美元(根据经合发组织的统计，2009 年官方发展援助总额为 1,200 亿美元)。世界银行有关对中小企业支持评估报告显示，从 2006 年至 2012 年，这些干预举措相当于 180 亿美元的承诺、开支和风险，占国际金融集团总投资组合价值的 16%，多边投资担保机构总风险的 21%以及世界银行投资承诺的 2%；见独立评估集团，前引。

¹² 欲了解国际劳工组织对有利就业的宏观经济学的看法，也可查阅国际劳工组织：促进可持续复苏和发展的就业政策，报告六，国际劳工大会，第 103 届会议，日内瓦，2014 年。

从而为减贫做贡献。如果相关的计划能最大限度使用当地资源(如国际劳工组织所做的那样),那么中小企业也可作为直接供应商而获益。¹³

66. 近年来, **产业政策**也重新受到高度重视。作为政府努力的一部分,产业政策旨在促进某一产业或产业集群的发展,而这一产业或产业集群有望加速结构调整的进程,从而带来更好的包容性增长前景。¹⁴ 产业政策对中小企业是否特别重要,要取决于这一产业或产业集群中的中小企业数量。以中小企业为目标的政策若能帮助中小企业获得有助于持续多元化和产品升级的技能和能力,那么对产业政策是一个很好的补充。

67. 正如第三章所指出的那样,劳动者的技能和企业的需要之间的脱节是企业面临的一个显著障碍。包括基础教育、初级培训和终身学习在内的**技能开发政策**能在解决技能脱节问题上发挥重要作用。这些政策对于提高任何规模企业,包括中小企业的生产率是至关重要的,而这反过来是创造更多更好就业岗位的一个关键条件。¹⁵

¹³ 国际劳工组织最大的技术合作计划之一是就业密集型投资计划,投资组合资金达 1.2 亿美元,涉及成员国达 45 个: 同上。

¹⁴ 见 J.M. Salazar-Xirinachs, I. Nübler 和 R. Kozul-Wright (编): 经济改革: 使产业政策为增长、就业和发展服务(日内瓦, 2014 年)。

¹⁵ 见国际劳工组织: 用于提高生产率、就业增长和发展的技能, 报告五, 国际劳工大会, 第 97 届会议, 日内瓦, 2008 年; 以及国际劳工组织: 打造一支熟练的劳动力队伍, 确保经济的强劲、持续和平衡增长: G20 培训战略(日内瓦, 2010 年)。

第 五 章

中小企业在支持国际劳工组织 优先领域中的相关性和有效性

5.1. 导 言

68. 本章概括了中小企业政策有效性方面最新的实验证据，并且分析了中小企业政策帮助国际劳工组织实现其优先目标的程度。重点放在那些对国际劳工组织成员国需求以及受益范围而言最重要的干预措施。这些干预措施包括：

- 增加融资和创业培训的机会；¹
- 为企业创建有利的经营环境；
- 使非正规经济中的企业正规化；
- 提高中小企业的生产率和改善工作条件；以及
- 采取价值链干预措施。

本章在结尾部分提供了有关中小企业政策新趋势的最新情况。

69. 对上述每一项干预措施而言，本章：(1) 简要提出了一个变革模型，该模型显示某项干预有望为预期中的变化发挥何种作用；(2) 概述了该变革模式是否起作用的全球证据；以及(3) 记录了国际劳工组织在某一特定领域干预措施的效果。

70. 在记录中小企业政策有效性的全球证据以及国际劳工组织证据时，本章的重点放在严格的效果评估上，而这些评估将对某项干预措施的因果影响进行预估。其中，实验方法或准实验方法将得到优先使用。² 通过这样的方法可进行事实反推：即若不进行干预将会发生什么。或者采用基于经济关系统计分析的非实验经济学研究。这种方式也有助于对干预的效应进行量化分析，但是要进行因果关系的推断是困难的。重点放在量化评价方法上之所以是重要的，其中有两个原因。第一，

¹ 鉴于这些措施都是统筹落实的，因此它们将一并予以讨论。

² 有一个实验对中小企业的干预措施进行了检验，如培训和小额贷款计划，所采用的方法是将企业随机分成若干个目标组或代表现状的一个对照组。这种方式降低了有可能影响测量结果的质量组的对照组之间系统性差异的可能性，也有助于将观测到的正面和负面的影响归结于某一干预措施。准实验的方法并非使用随机分配的方式而采用其他方式来创建目标组和对照组。两组中存在的可能差异可能降低结果的可信度。

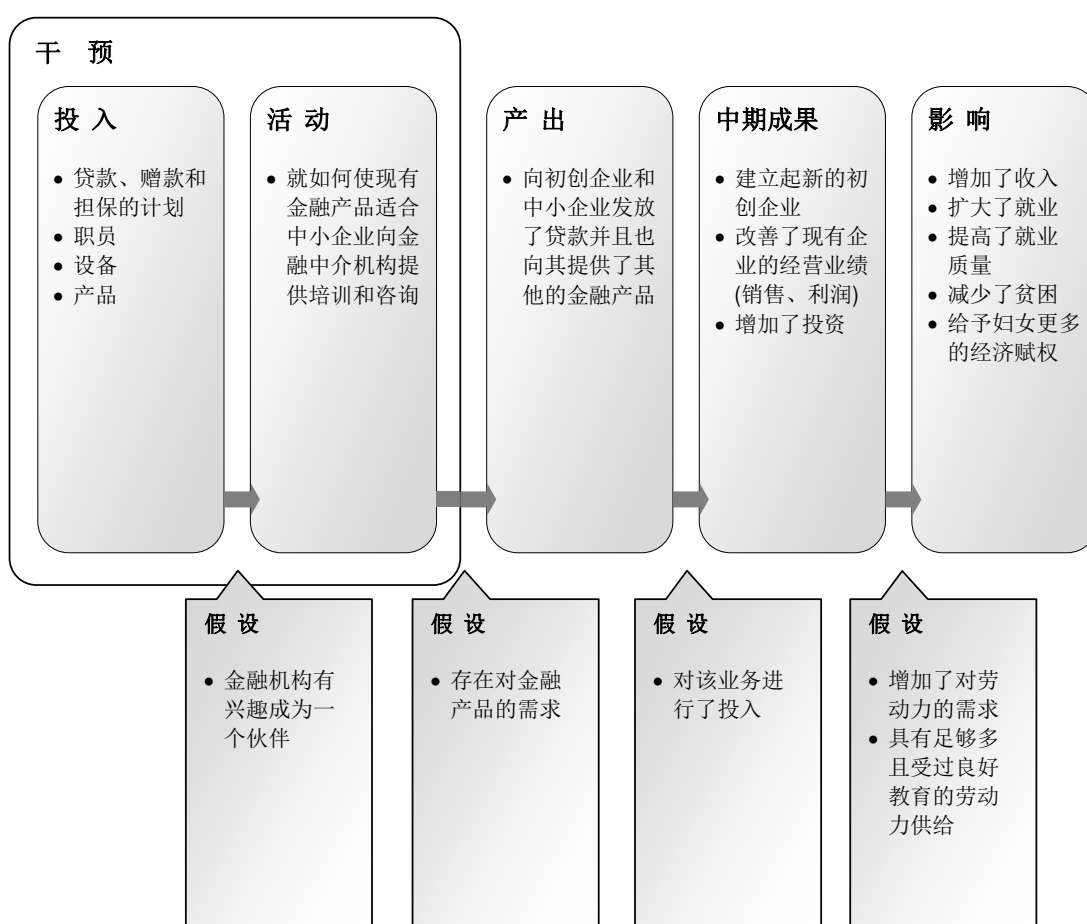
普遍缺少中小企业政策效果的定量评估。第二，不太严格的评价方法往往高估政策的效果。若不存在严格的数据，那文中将明确予以标明。

5.2. 融资和创业培训

干预的逻辑

71. 如上一章所示，中小企业通常面临融资困难的问题。因此，许多干预措施旨在使它们获得金融服务，例如贷款、担保、赠款、储蓄产品、保险和租赁服务。通常，这些干预不仅旨在使中小企业获得其以往无法获得的这些服务，也试图降低这些服务的成本。图 5.1 概括了这类干预措施的背后逻辑。³ 融资渠道有望为维持和扩大企业的经营提供资金投入。这应为改善中小企业的业绩发挥作用，提高其销售额和利润水平，从而最终导致增加劳动力需求和提高收入 and 扩大就业。

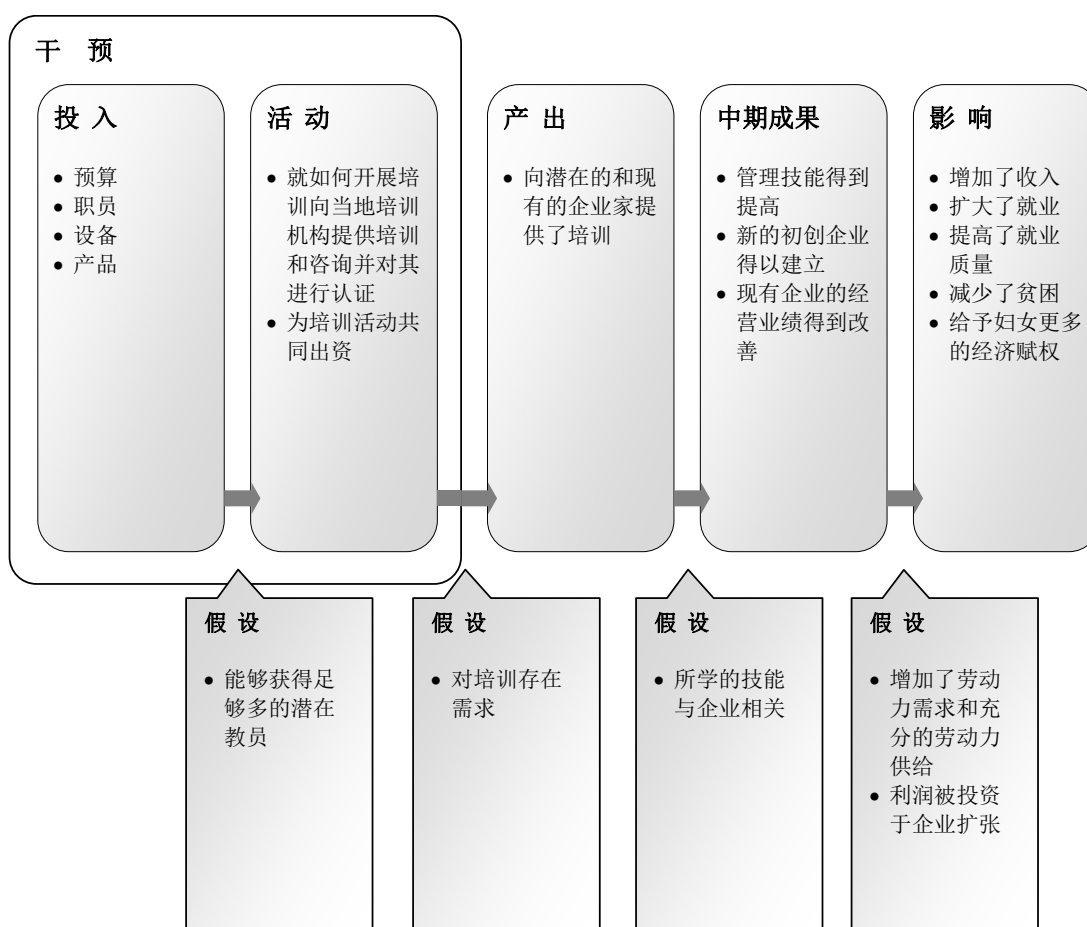
图 5.1. 从项目到影响：融资的干预模式



³ 干预模式的基础是 M. Grimm 和 A.L. Paffhausen: 中低收入国家中小微企业扩大就业的干预措施——系统性评估，未出版，2014 年；以及 N. Fiala 和 M. Pilgrim: 干预模式和国际劳工组织小企业组业绩指标（柏林，日内瓦，2013 年）。

72. 创业培训指各种各样的培训，使人们获得创建企业或改善现有企业的核心管理职能的技能。这包括为女企业家制定的特别培训计划，其中可能提供有关性别的额外内容的培训。图 5.2 概述了创业和管理培训计划的干预模式。这一措施有望提高未来和现有企业家的管理技能，在接受了培训之后这些企业家要么有望创建企业或扩大其现有企业的规模。这些学员在获得新的技能后有望改善其企业的业绩，从而增加对劳动力的需求和创造额外的收入和就业岗位。

图 5.2. 从项目到影响：创业培训干预模式



全球证据的小结

73. 对发展中国家而言，有关创业培训和获得融资的全球证据可归纳如下。⁴ 在得到评估的所有培训活动中，40%显示对就业有着显著而积极的影响，而余下 60%

⁴ 本章节主要依靠新近开展的两次系统评价，对发展中国家中小企业政策的效果进行了评估。Grimmy 和 Paffhausen 对 54 个被定性为严谨评估的研究成果进行了分析。Y. Cho 和 M. Honorati: 发展中国家创业计划：一元回归分析，社会保护和劳工讨论论文第 1302 号(世界银行，华盛顿，2013 年)包含了 37 个研究成果的样本。Grimm 和 Paffhausen 重点放在就业效应，并没有系统地评价收入效应。Cho 和 Honorati 也研究了收入效应，其研究成果表明所有的干预举措中(培训、财政或二者)28%展示了显著的收入成果。

则没有。在效果显著的情况下，这类培训活动的规模较大。三分之一的培训带来相当大或较大影响；45%拥有较小影响以及22%产生负面影响。⁵

74. 在所有的有关融资渠道的干预措施中，35%显示对就业造成显著而积极影响。然而，这些影响的幅度大多较小。只有18%的影响效果显著的干预举措产生了中等规模或大规模的效应。⁶ 一个可能的解释是，这些干预举措的大多数是小额贷款计划，只提供100至2,000美元的贷款，而这笔款项通常用作流动资金而非对设备或厂房进行长期投资，而战略投资有可能带来企业的扩张和就业的增加。现在只有对资助计划进行了一些评估，而对小额保险产品对就业的影响没有进行任何研究工作。

75. 全球证据也显示，对两种干预措施而言，计划在扩大就业方面的成功机会可能会进一步提高，如果这一干预举措具有以下一个以上的特征的话：

- (a) 将创业培训与提供融资渠道结合起来，其效果比单独的干预措施更为管用。在实施计划时很有必要与微贷企业建立伙伴关系，因为企业家因能获得贷款而有动力推行从培训中所学到的新的商业做法。
- (b) 针对青年人的培训计划更有可能取得积极成果。一个可能的解释是，这一年龄段的人群比其他年龄段人群更缺少创业技能。因此，这些干预措施的相对效应会更高一些。另一个理由可能是，这一年龄段人群更有意愿创建新的企业。全球创业观察调查的一个连贯一致的发现是，无论国家发展水平如何，在25–34岁年龄人群中早期创业者的比例是最高的。⁷
- (c) 针对女性的培训计划在创造收入和扩大就业方面似乎不大成功。然而，这不应作为停止这些干预措施的理由，因为结果可能反映的是女企业家的不同目标和她们所面临的结构性不平等。后者通常包括女性在家庭中缺少决策自主性、对其时间安排的额外要求和有限的教育机会。因此，调查结果确实呼吁对现有的做法，尤其是消除结构性不平等的必要性进行反思。最新的评估结果显示，在女性创业计划中增加新的设计特点，例如移动支付服务或实物资本，将提高女企业家的决策自主性和改善企业业绩。⁸
- (d) 由非国营的中介机构实施的计划通常取得更好的效果。一个可能的解释是，这些机构对目标群体更为熟悉。非国营中介机构也包括雇主组织以及其他企业会员组织，它们经常向中小企业提供非金融性的商业支持服务。现有结果不足以对这类中介机构的表现得出结论。

⁵ 系统评价通常采用所谓的标准效应指数，反映了相比对照组对目标组的效应规模的标准差率。这种方法是衡量不同就业效应的研究成果进行比较，无论其是否为概率差、增长比率，或水平变化。以上提及的两种评价方法的平均标准效应指数对就业而言是大约0.2，这意味着由于干预措施所带来的就业增长的标准差平均为0.2。若基准标准差为4名工人的话，那么意味着就业增长率为0.8个工人。欲了解对大中小效应量的分类，见J. Cohen：行为学统计工效分析，第2版，1988年。

⁶ Grimm 和 Paffhausen，前引。

⁷ 例如见 J.E. Amorós 和 N. Bosma：全球创业观察：2013 年全球报告(2014 年)。

⁸ M. Buvinic 和 R. Furst-Nichols：促进女性经济赋权：什么起作用？，世界银行政策研究文件第 7087 号(2014 年)。

- (e) 进行评估的时间点对结果带来影响。与计划完成几个月后测量的结果相比，计划完成后一两年后测量的结果更有可能显示出积极的成果。
76. 最后，就如何解释这些成果应提出一些看法：
- (a) 如果我们将经合发组织国家的积极劳动力市场政策的表现作为一个基准(39%取得显著积极成果)，⁹ 那么发展中国家创业发展干预措施的表现处于一个可比较的水平。这些干预措施能在扩大就业和提高实质性福利方面发挥作用。¹⁰
- (b) 虽然大多数研究并没有显示对就业的积极影响，但这并不意味着没有取得任何成果。大量的研究显示，干预措施带来了商业做法的改善(就培训举措而言)或收入的稳定(对促进融资的举措而言)。不多的研究显示销售额和利润的增加，甚至更少的研究仍然显示对就业有显著的影响。总的格局是，在结果链中，从干预措施的实施到最终结果，越往下行，就越难以显示显著成果。这是否由于缺少干预的有效性或者评估研究在干预措施实施后和就业效应的评估之间是否没有留出足够时间，其中的原因尚不清楚。通常，在干预实施后的几个月或至多两年后测量其效应。没有任何计划追踪一项干预措施实施两至四年后的效果。¹¹ 因此，在一个更长的评估期限内，积极的就业效应有可能更为明显。
- (c) 大多数经评估的干预措施针对微型企业或个体户，这反映出人们希望针对那些被排除在金融或非金融服务之外的高需求人群的愿望。这些干预措施应当维持下去，因为它们在增加收入和提高收入稳定性上能做出有价值的贡献，也能对就业产生影响。从增加额外就业的观点来看，也应当考虑以新建和快速成长的企业为目标，原因在于正是这一类中小企业创造了大多数的新增就业岗位(见第二章)。然而，应当指出的是，仍没有足够数量的影响研究来绝对证实以下假设，即高成长型企业将从这些干预措施中获得更多利益。
- (d) 培训质量在评估中不是一个变量。¹² 其背后的假设是，提供培训的质量是连贯一致的，而这是不可能的事情。找到培训质量的恰当指标并且评估质量是否影响计划的成功，这将是更好的方式。
- (e) 在多数实验中，培训是无偿提供的而国际劳工组织一些培训计划向参与培训者收取费用，目的是为了项目的财政可持续性以及筛选掉不合格的受训者。收费可能有积极的影响，其前提条件是能有助于确保遴选出更为合格的

⁹ D. Card、J. Kluve 和 A. Weber: “积极的劳动力市场政策评估：元-分析说明”，《经济学杂志》(2010 年，第 120 期)。应当指出的是，积极的劳动力市场政策通常包括创业培训，但也包括诸如求职协助等措施或不属于中小企业政策范畴内的公共服务部门就业岗位。

¹⁰ Cho 和 Honorati，前引。

¹¹ 经合发组织国家积极的劳动力市场政策评估结果明确显示，长期就业效应(干预实施后的三年)要强于中短期效应；见 Card 等人(2010 年)，前引。

¹² 不包括 Cho 和 Honorati，前引，他们将交付模式(国营或非国营提供者)作为优秀代理，这可能是不够的。

受训者。这一点仍有待于在培训活动中予以证实。就获得融资渠道而言，受到广泛承认的是，为创建可持续的计划，收取利息或费用是一个好的做法。

- (f) 与单个干预效果评估相比，系统评价的优势在于，它们能有助于各国和各地区确定影响效果的设计因素。在这种情况下，最近两次有关发展中国家中小企业干预有效性的系统评价有助于降低早期未能发现明显趋势的研究的异质性。¹³ 然而，这些系统评价的样本容量仍然是有限的。因此需要进行更多的全面盘点和系统评价。这也应包括费效比分析，因为目前几乎没有一项评估含有成本效益的数据，将干预的效果与其成本进行比较。
- (g) 就所创造的就业质量而言，很明显干预能有助于创造额外收入，这是就业质量的一个主要指标。然而，仍然缺少创收水平以外的证据。未来的效果评估应包括工作条件的其他重要方面。

77. 主要**政策影响**之一是，旨在通过提供金融和非金融支持服务来促进创业发展的干预能在创造更多更好的就业中发挥作用。再者，统筹兼顾企业融资与非金融服务能比单一的干预措施起到更好的作用，而采取单一干预措施仍然是惯用的手法，需加以减少。与大众相比，对青年而言，就业的效应是比较高的。这使人得出如下结论：青年人创业应该继续成为旨在抗击青年失业和不充分就业现象的若干积极劳动力政策。此外，也有必要采取针对女性企业家的干预措施。一个需要试验的解决方式是增加女性经济赋权的内涵，以更好地解决她们所面临的特定制约因素。

国际劳工组织干预的影响

78. 鉴于国际劳工组织正在实施一些大型的中小企业计划，尤其是在创业培训和企业融资领域的计划，¹⁴ 那么评估这些计划是否产生预期效果是重要的。如下表 4 所示，迄今为止已发布了有关国际劳工组织干预措施的八个效果评估报告。¹⁵ 这些研究中，有的是国际劳工组织与外部研究人员合作开展的，有的是由外部研究人员单独承担的。这些外部研究人员之所以选择国际劳工组织产品，是因为其在当地市场上随处可见。

¹³ D. McKenzie 和 C. Woodruff: 我们从发展中世界的商业培训和创业评估中学到了什么？政策研究工作文件第 6202 号，未发表，2012 年。

¹⁴ 就覆盖面而言，国际劳工组织最大的培训计划是创业培训计划，名为创建和改进你的企业，参加人数达 450 万(2003-10 年)；见 S. Lieshout、M. Sievers 和 M. Aliyev: 创建和改进你的企业：2011 年全球追踪研究(日内瓦，2012 年)。另一重要的培训和咨询计划重点放在女性企业家和农业合作社。国际劳工组织促进融资的最大计划是一个名为让小额金融发挥作用的计划，其培训对象是金融服务提供者。迄今为止，2,700 名商业银行、合作社和信用社的经理接受了培训，其培训内容是如何改进对诸如中小企业等弱势客户的服务质量。

¹⁵ 关于全球证据，这只包括具有实验或准实验设计的研究，并不包括追踪干预前后的受益者的追踪研究，例如有关创建和改进你的企业计划的全球追踪研究，这是因为这些研究没有一个对照组。但它们仍然是有价值的监测工具。

表 4. 运用国际劳工组织有关创业培训和融资的产品进行干预的有效性

干预类型	具有统计学意义的影响: ¹		
	商业行为	收 入	就 业
乌干达: 将基于国际劳工组织“创立和改进你的企业”计划的创业培训与贷款或赠款相结合。	+	+(对贷款和培训而言: 利润增长 54%)	+(对贷款和培训而言: 就业增长达 45%至 66%)
越南: 以国际劳工组织“领先”计划为基础, 提供性别和企业管理培训, 并与小额贷款相结合。	+	+	未测定
加纳: 提供基于国际劳工组织“改进你的经营”计划的企业管理培训, 作为对参与商业计划竞赛的一种奖励。	未测定	0	0
斯里兰卡: 将基于国际劳工组织“创立和改进你的企业”计划为基础的创业培训与向现有的和未来的女性拥有的微型企业提供的补助相结合。	+	+	0
巴基斯坦: 基于国际劳工组织“了解企业”计划为基础的经营培训和向农村小额贷款客户提供的贷款。	+	+	0
加纳: 根据国际劳工组织“创立和改进你的企业”计划, 向现有的中小企业提供管理培训。	+	+	未测定
塔吉克斯坦: 根据国际劳工组织“领先”计划, 向潜在的女性拥有的初创企业提供培训和贷款。	+	+	+(就贷款和培训而言: 自谋职业增加 60%)
菲律宾: 根据国际劳工组织“创立和改进你的企业”计划, 向当地一家小额信贷机构的客户提供培训。	+	+	0

¹ “+”是指具有统计学意义的正面影响。“0”意味着没能发现影响; 不存在具有显著负面效应的例子。欲了解详细结果, 见附件中的图表。

79. 国际劳工组织干预的影响评估样本规模仍过小，因此不能允许进行系统的评价，以确定影响项目成功的主要设计因素。然而，对主要研究成果的归纳后显示，这些评估的结论与从全球证据中得出的结论是相似的。首先，绝大多数计划在改变商业做法和增加额外收入方面是成功的。只有相对少的计划对就业产生了显著影响，但是有些干预行动没有测量这一指标。第二，国际劳工组织的经验也证实了从全球证据中得出的结论，即有关获得金融和非金融服务的措施应当统筹使用。第三，就创造收入或扩大就业而言，女企业家从国际劳工组织的干预行动中获利较少。第四，大多数干预措施针对微型企业和个体户。第五，大多数评估没有包括费效比分析。最后，与全球证据相反，国际劳工组织业已开始测量所创造的就业岗位的质量，这已超越了单纯的创收范畴。这些评估显示，例如，有可能推动妇女赋权的工作。然而，需要进行更多的评估活动。

80. 国际劳工组织正拓展有关中小企业干预措施有效性的证据。目前，有五个新的研究项目正在酝酿之中，将测试创业培训和企业融资长期效果。这显示了国际劳工组织在收集有关其干预举措效果的可信证据上的决心。

5.3. 有利的经营环境

干预的逻辑

81. 许多中小企业政策含有一个旨在改善中小企业经营环境的内容。其中主要的理由是，在一个敌视中小企业的环境中试图推动中小企业的发展，其价值是非常有限的。与大企业不同，中小企业雇用不起专家来应对复杂的规章制度。一个不利的经营环境对中小企业打击更大，这一现象通常被视为缺少一个公平的竞争环境。

82. 一个有利的经营环境最常用的定义是由企业发展捐赠委员会(DCED)提出来的。(国际劳工组织自身的有利可持续发展的经营环境采用了一个更为宽泛的定义，其中包括经济、政治、社会和环境条件。)企业发展捐赠委员会将商业环境定义为“一个支配商业活动的政策、法律、制度和监管条件的复合体。它是一个投资的子环境并且包括行政和执法机制，以实施政府政策以及影响到各主体运行方式的制度安排。”¹⁶

¹⁶ 企业发展捐赠委员会(DCED): 支持经营环境改革: 发展机构实用指南(2008年版)。

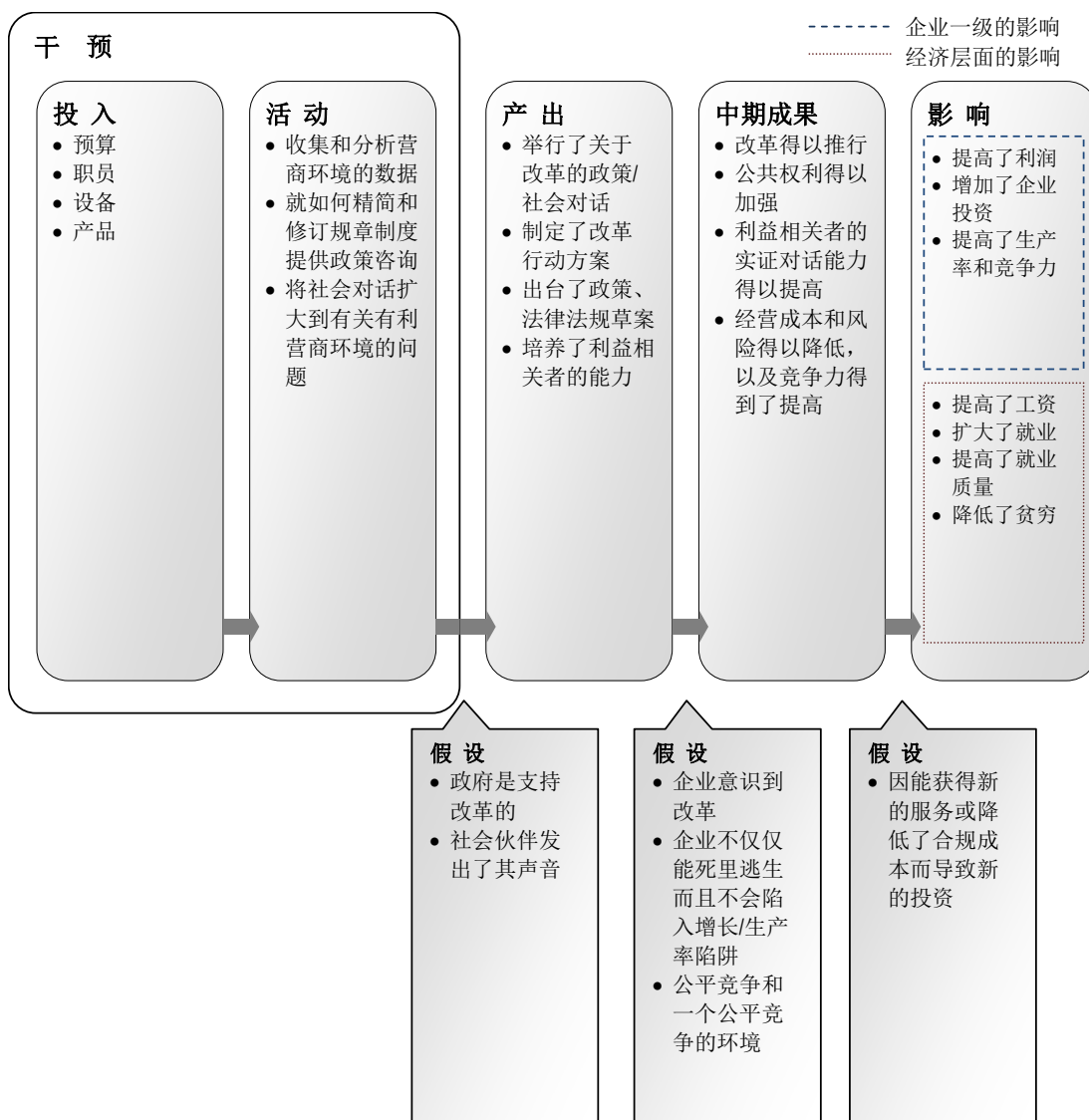
83. 改变外部经营环境是一个复杂的干预领域。它由影响商业活动的不同功能区组成，包括：简化企业注册和许可程序；精简税收政策和管理工作；提供融资便利；通过劳动法律和进行劳动管理；提高整体的监管治理水平；改进土地所有权、登记和管理工作；简化和加速利用商业法院和其他争议解决机制的程序；拓展公-私对话程序，包括促进社会对话；以及改进获取市场信息的渠道。¹⁷

84. 以上干预举措通常使各类企业得到实惠，但鉴于中小企业的特殊重要性，这些举措对其更为有利。此外，一些国家为特定的企业提供豁免或合法门槛。两个典型实例是对中小企业进行税收减免和免于其遵守劳动法规；其他例子包括为中小企业制定特殊的采购政策和市场保留计划。

85. 图 5.3 概述了有关外部经营环境干预的变化理论。通常情况下，这些干预措施重点在收集证据，确定是否存在精简、简化或修订规章制度的空间。其结果应是制定有改进经营环境的政策、法律和法规。政策对话和社会对话提供了一个优先考虑改革和确定最恰当政策选择的平台。一旦进行改革，那么它们有望提供新的服务，帮助中小企业取得更好业绩或降低经营成本。这些合规成本一旦减少也将释放资源，从而增加投资和创造就业。

¹⁷ 前引。

图 5.3. 从项目到影响：营商环境干预模式



全球证据的小结

86. 要对旨在促进经营环境改善的干预效果进行严格的测量，那么其基础最好是将一些企业随机抽取进行干预，而其他类似企业则不受影响。然而，在这一干预领域实施这样的实验性评估的方式被证明是非常困难的。¹⁸ 旨在改善经营环境的支持计划通常在国家层面予以实施，因而同时影响到该国的所有中小企业。¹⁹ 因此，往往通过进行跨国或跨部门的实证分析来测量这些干预的效果。这使推断改革与经营环境之间的因果关系变得困难。

87. 研究成果显示在经营环境改革和创造就业或经济增长之间存在显著联系。最近对世界银行中小企业支持计划的一次评估结果揭示，改善经营环境与扩大就业之间存在显著的关系。²⁰ 企业越小，对就业的影响就越大。其他研究成果也显示在改善经营环境和发展经济之间存在着明显的联系。²¹

88. 除了上述数量经济学研究，其他的评估活动以前后对比的结果为基础，审查了经营环境干预措施在特定功能区的影响。这些研究估算出降低的成本或实现的额外投资，但是没能解决其属性问题。这使得确定哪些特定的干预措施取得了最佳经济效益变得困难起来。以下段落特别提及了其中的一些最重要的研究成果。

89. 在**贸易便利化领域**，研究的重点放在估计因进出口手续的简化而节省的时间和成本。根据世界银行的一项分析，出口速度每提前一天，那么出口品的总价值将提高 1%。²² 一项针对亚太经济合作经济体的类似研究估计，若出口通关的天数能减少一半，那么这能够使中小企业的出口份额从 1.6% 上升到 4.5%。²³ 经合发组织进行的一个进一步量化分析研究估计，一旦贸易便利化能降低相当于世界贸易值 1% 的贸易交易成本，那么全球国民收入的总收益将达到大约 400 亿美元。所有国家将从中受益，而相当而言，非经合发组织国家获益最大。²⁴

¹⁸ 唯一的例外是企业进入改革，譬如一站式服务根据实验结果评估而得以试行；欲了解其结果，见第 5.4 节。

¹⁹ 例如见，A. Rahman：发展中国家的投资环境改革和创造就业：什么是我们知道的和什么是我们应该做的？，世界银行政策研究工作文件第 7025 号(2014 年)；或企业发展捐赠者委员会支持经营环境改革：发展机构实用指南(2013 年版)，附件：衡量捐赠者支持的商业环境改革。

²⁰ 确定一个有利的经营环境的尺度是融资(一个企业是否拥有银行贷款或信贷额度)、电力供应(是否拥有一台发电机)以及监管负担的减少(经理花在应对公共监管的时间)，见独立评估集团：小企业的大买卖：对 2006–12 年世界银行为中小企业提供特定支持的评估(2014 年)。

²¹ 例如见世界银行：监管与增长(2006 年)，其中涉及 135 个国家，或 E. Bah 和 L. Fang：非洲的商业环境对产出和生产率的影响(2010 年)，其中涉及撒哈拉以南非洲的 30 个国家。

²² S. Djankov、C. Freund 和 C.S. Pham：时间交易(2006 年)。

²³ Y. Li 和 J.S. Wilson：贸易便利化和扩大贸易的好处：从企业数据中得出的证据(2009 年)。

²⁴ 经合发组织：“贸易便利化好处的定量评估”，克服边界瓶颈：贸易便利化的成本和效益(2009 年)。

90. **税收**也被列为企业面临的一个主要障碍，能对投资和新公司的进入带来实质性影响。85 个国家第一年和五年实际企业所得税率的数据显示，实际企业所得税率的增加对投资和创业具有巨大而显著的负面影响。²⁵ 小企业的税收遵从成本要大大高于大型企业。来自欧盟的数据显示，增值税和企业税的合规成本只占大企业营业额的 0.02%，却占小企业营业额的 2.6%。²⁶ 因此，税收计划通常为一定规模以下企业减免税收。2000 年一项经合发组织研究表明，14 个经合发组织的国家降低了中小企业的企业所得税率，降低幅度高达 50%。²⁷ 其他国家降低了一定年限的所得税和房产税或免除注册和交易税。一方面，这些针对中小企业的退税弥补了其规模小的劣势，但另一方面它们有可能带来所谓的“规模陷阱”，即不鼓励企业跨越一定的门槛而发展壮大。²⁸

91. 公共政策的一个逻辑是将公司所得税和其他税收作为增加公共财政收入的一个来源，以为重要的投资或开支提供资金，而对中小企业退税可能与这一公共政策的逻辑相冲突。然而，中小企业只占税收收入的一小部分，而且从小企业征税的管理成本有可能高于潜在的新增税收收入。权衡利弊之后，有人建议应只向大型企业征税，包括增值税。²⁹ 最终应在为中小企业营造有利的经营环境和政府必须找到重要的税收来源之间达成平衡。

92. 在向发展中国家和发达国家提供的许多政策咨询都认为**劳动法**对经济增长带来负面影响。然而，越来越多的研究显示，强调劳动法对创造就业和发展经济的不利影响的方式过于简单，也不靠谱。³⁰ 劳动法实际上能在促进生产率、平等和经济发展中发挥重要作用。³¹ 有必要将劳动法律细分成具体的单项法律，如最低工资、就业保护和产业关系法，以便获得关于其对经济增长影响的有意义的证据。事实上，新的文献强调即使借用广泛使用的模式也不能提前预测劳动法的影响。影响的大小取决于法律规则与若干国家、地区和行业的具体情况以及资本和商品市场的互补机构之间的互动。³² 有一些文献认为劳动法律框架应当具有灵活性并适应危机年代的需求。例如欧盟成员国已采用短期工作计划，作为解决企业临时性问题的一个手段。³³

²⁵ Djankov 等人：“企业税对投资和创业的影响”，美国经济杂志：宏观经济学(2010 年)。

²⁶ 国际货币基金组织(IMF)：中小企业的税赋，国际税收对话大会的背景文件，2007 年。

²⁷ D. Chen、F.C. Lee 和 J.M. Mintz：税收、中小企业和创业，2002–09 年经合发组织科学技术和产业工作文件(2002 年)。

²⁸ P. Vandenberg：企业规模在改善企业环境中的相关性(2005 年)。

²⁹ 国际货币基金组织(2007 年)，前引。

³⁰ J. Berg 和 D. Kucera(编)：捍卫劳动力市场机构：在发展中世界培养正义(日内瓦，国际劳工组织，2008 年)。

³¹ G. Davidov 和 B. Langille(编)：劳动法的含义(牛津，2011 年)。

³² S. Deakin：劳动法规的实证案例，规范体面劳动大会的文件，国际劳工组织，日内瓦，2009 年 7 月。

³³ 欧洲劳动法网：保护、参与和适应：处于危机、调整和转型时期的欧洲劳动法(2010 年)。

93. 正如征税的情况那样，许多国家免于中小企业遵守劳动法规。对 178 个国家进行审查后发现其中只有 10% 的提供完全的法律豁免，大多数只给予部分法律豁免。³⁴ 对南亚而言，国际劳工组织评估了劳动法律法规以及对一定规模以下企业进行劳动法律法规豁免是否影响到中小企业的就业和发展。³⁵ 在孟加拉国、印度、尼泊尔和斯里兰卡，对 4,600 家中小企业进行了认知调查，调查结果发现对中小企业的发展没有任何正面或负面影响。也没有任何证据显示存在所谓的规模陷阱，即中小企业应希望保持在一定规模以下，从而为使其免于遵守一定的法规而不愿意发展壮大。报告的主要原因是了解法律豁免的情况，也不了解不遵守法律的决定。违法的处罚因“桌底下”的交易而通常得以避免。

94. 通常认为**土地所有权**具有若干积极效果。然而，在阿根廷进行的一个实验发现土地所有权对融资没有任何影响，原因是拥有房地产是获得正规信贷的必要但非充分的条件。但是土地所有权的确对房屋质量、家庭大小和孩子的教育投资具有实质的积极影响。这表明分配不动产权可以减少后代的贫穷，³⁶ 这符合改善经营环境的目标。

95. 上述一些领域对**妇女**的影响极大。女企业家面临的一个主要障碍是融资有限。平均而言，与男性相比，女性更少获得基本的金融服务(如支票账户和储蓄账户)以及正规信贷。法律和监管框架也可能歧视女性。在许多国家，妇女并没享有财产平等权，或未经其配偶的同意不能参加工作。³⁷ 最近对有关旨在促进女性创业发展干预措施有效性证据进行梳理后，仍不能发现任何包含企业经营环境改革对女性所拥有企业影响的评估报告。³⁸

³⁴ J.L. Daza: 非正规经济、地下工作和劳动行政管理(日内瓦，国际劳工组织，2005 年)。

³⁵ S. White: 国际劳工组织：印度、尼泊尔、斯里兰卡和孟加拉国的劳动法律和中小企业发展陷阱，最后综合报告(新德里，2012 年)，未发表。

³⁶ S. Galiani 和 E. Schargrodsky: “穷人的产权：土地所有权的影响”，公共经济学杂志(2005 年，第 94-9-10 期)。

³⁷ 世界银行：2014 年妇女、企业和法律：消除限制，提升性别平等(伦敦，2013 年)。

³⁸ 国际劳工组织：针对女企业家而开展的创业发展干预的有效性，ILO-WED 问题简报(日内瓦，2014 年)。

国际劳工组织干预措施的影响

96. 国际劳工组织也提出了自己的方法论——为可持续发展企业营造有利环境 (ESEE)，以此为基础就如何改善经营环境提供以实证为基础的建议。该方法论对企业发展的政治、经济、社会 and 环境的各方面进行分析。自 2011 年以来，该方法在近 30 个国家得到运用。在南非成功试行这一方法后，为了拓展这一方法的应用范围，国际劳工组织目前正在开发用于评估过度官僚化对企业带来的成本工具。在南非自由省，两个市的合规成本估计达到 33,900 万美元，结果是 32% 的企业自觉选择保持非正规化状态，而 26% 的则选择限制其职工人数。一方面，对改革的效果做出报告目前还为时过早，另一方面，如果有关当局对研究成果以及随后要求减少官僚化的呼吁做出回应，那么其潜力是巨大的。

97. 有关 ESEE 方法论的工作开展时间不够长，因而无法进行有意义的效果评估。此外，这类干预的效果本身很难进行测定。因此，这项工作只取得了少有的初步成果。在洪都拉斯，因国际劳工组织 ESEE 评估而引发的改革已大幅度降低了企业注册成本。³⁹ 洪都拉斯议会废除了企业注册时要求强制使用公证服务的做法，从而将注册费减少近十分之一。若以过去年度企业注册数据为依据向前推断，那么，据估计，这将导致每年减少 500 万美元的注册费，也将鼓励非正规经济中的几千个企业实现正规化。⁴⁰

5.4. 非正规中小企业的正规化

干预的逻辑

98. 如第二章所示，非正规中小企业的数目庞大，尤其是在发展中国家。之所以出现如此高比例的非正规企业，其中原因是与下列若干消极因素有关，例如低生产率、糟糕的税基、恶劣的工作条件和不公平的竞争。因此，政府和社会伙伴有强烈的兴趣对中小企业进行正规化。旨在使中小企业正规化的干预通常被视为企业经营环境的一个技术内容，原因在于它们涉及必要的法制框架条件，以确保综合使用奖惩措施提高正规化水平。⁴¹ 这一干预领域与国际劳工组织促进非正规经济向正规经济转型的这一宏大策略密切相关，⁴² 将有一个单独的章节对此进行阐述。

³⁹ 国际劳工组织，洪都拉斯私营企业理事会(COHEP)：可持续企业经营环境的评估报告，(日内瓦，国际劳工组织，2013 年)。

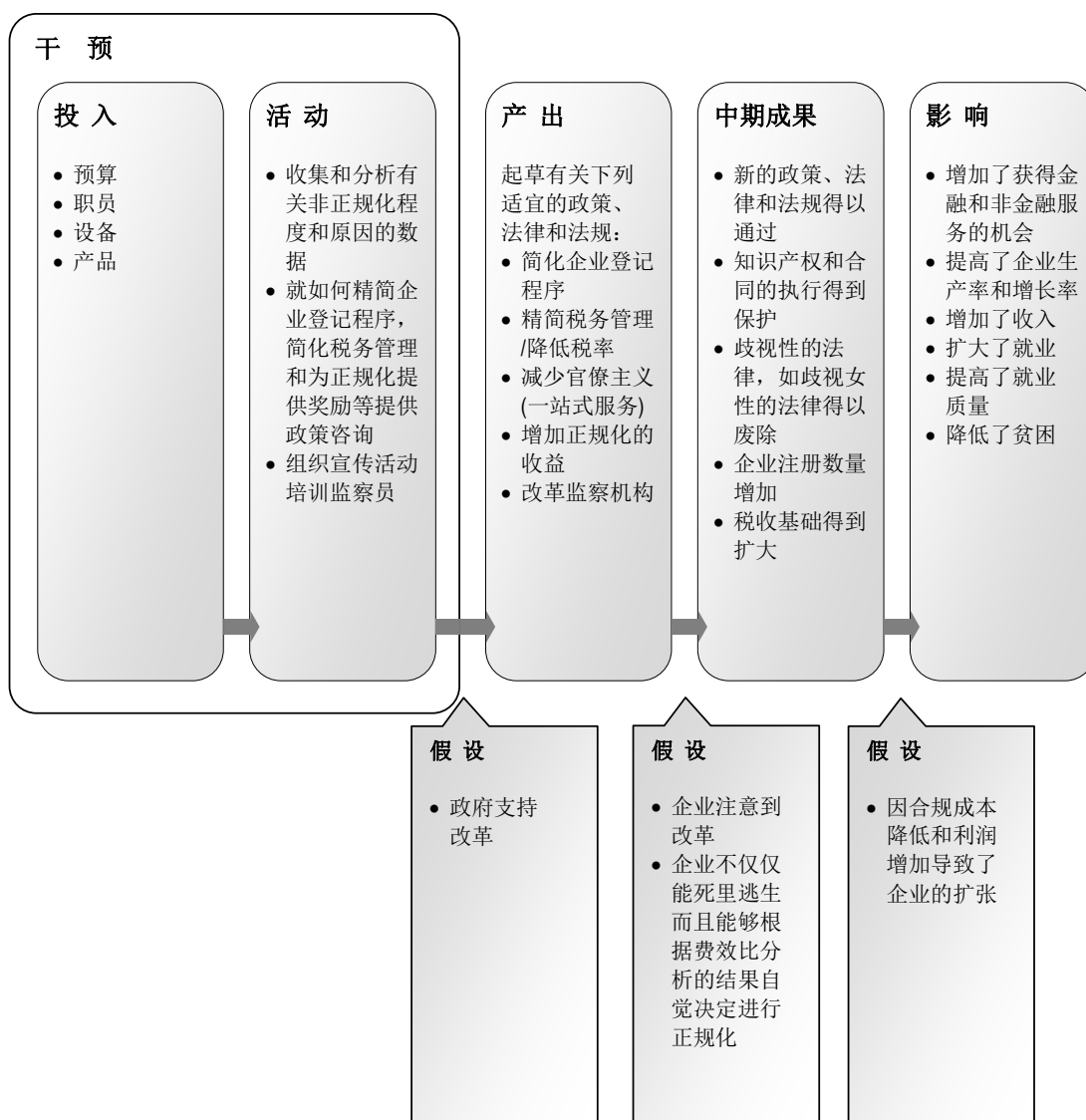
⁴⁰ 由国际劳工组织和洪都拉斯私营企业理事会所做的计算。

⁴¹ 欲了解正规化政策的地域分类和正规化的成本与效益，查阅 K. van Elk 和 J. de Kok：企业正规化：现实或虚构？可求案例研究(日内瓦，Eschborn，2014 年)；或国际劳工组织拉丁美洲和加勒比海地区局：巴西小微企业正规化政策：小微企业正规化政策指南(利马，2014 年)。

⁴² 国际劳工组织：从非正规经济向正规经济转型，报告五(1)，国际劳工大会，第 103 届会议，日内瓦，2014 年。

99. 图 5.4 概述了针对企业正规化的干预模式。通常，这些干预的焦点是简化非正规企业注册程序和扩大正规化的好处。背后的假设是，一个正规企业的注册和运营的高成本以及企业正规化的有限好处是造成非正规化的主要原因。因此，降低正规化的成本和扩大正规化的好处应有助于增加正规企业的注册数量。一个主要的假设是，合规成本降低将释放更多资源，而这些资源可以用于增加投资，扩大就业和改善劳动条件。另一个经常提到的观点是，既然只有正规企业获得公共商业支持服务、正规银行服务以及产品和工艺创新补贴，那么正规化水平的提高将对就业带来额外影响。⁴³ 最后，也有观点认为，加强检查并结合宣传活动，这也能为提高正规化率做出贡献。

图 5.4. 从项目到影响：企业正规化的干预模式



⁴³ 见 Grimm 和 Paffhausen，前引。

全球证据的小结

100. 有关提高正规化程度不同干预举措的相对有效性的实验证据依然缺乏。只挑选出将近十项可靠的实证研究，这些研究评估了上述干预措施是否导致了企业正规化程度的提高以及是否影响到企业业绩和就业。⁴⁴ 这些研究中大多数具有实验性或准实验性设计，其中考虑到若不进行干预可能会发生的情况。这些研究主要涉及拉丁美洲。

101. 总体而言，这些研究显示正规化干预的影响不大。再者，鉴于研究数量依然过小，因此尚不可能得出有关特定的正规化干预举措比其他举措发挥更好作用的结论。正如下表 5 所记录的那样，从现有的几个实证研究中得出的初步主要结论可归纳如下：

- **企业进入改革对企业登记的影响：**企业进入改革(墨西哥的一站式服务)导致新企业登记的数量增加 5%。然而，现有的非正规企业更不大可能进行登记。
- **企业进入改革对非正规企业正规化的影响：**来自墨西哥和秘鲁的两项研究显示其效果要么偏小，要么短暂。
- **宣传活动、减免费用和严格执法对非正规企业正规化的影响：**三项研究显示宣传活动对企业正规化率没有任何影响。关于减免费用，有关情形颇为复杂：有一项研究显示对正规化率有显著影响(10%)，而另一项研究则显示毫无影响。有一项研究也将加强城市监管作为提高企业正规化率的一种手段进行了测试并且发现了积极成果(正规化率提高了 20%以上)。

表 5. 关于促进企业正规化政策因果效应研究的综述

研 究	政策或计划研究	主要结果
A 组：企业进入改革对企业登记数量的影响		
Bruhn (2011 年), Kaplan 等人(2011 年)	墨西哥在城市实施的一站式服务 (即将市、州和联邦一级的企业登记程序集中在一起)。	改革使企业登记数提高了将近 5%并扩大了就业；Bruhn 的研究表明登记企业数量的增加主要是因为原来的工薪族创立了新的企业。
Bruhn 和 McKenzie (2013 年)	在巴西米纳斯·吉拉斯州的人口稀少的城镇实施的一站式服务。	计划导致在实施和头两个月中企业登记数量的减少，随后企业登记数量也没增加。
Cárdenas, Rozo (2009 年)	在墨西哥六个主要城市实施的一站式服务。	改革导致企业登记数增加 5%。

⁴⁴ 见 Grimm 和 Paffhausen, 前引；K. van Elk 和 J. de Kok, 前引；和 M. Bruhn 和 D. McKenzie: 发展中国家微型企业进入规则和正规化，世界银行政策研究工作文件第 6507 号(华盛顿，2013 年)。

研 究	政策或计划研究	主要结果
B 组：企业进入改革对非正规企业正规化的影响		
Bruhn (2013 年)	墨西哥市区的一站式服务。	一些非正规企业主因这项改革而变成薪酬工人，一些注册了其企业，但是这些影响不大。
Mullainathan, Schnabl (2010 年)	秘鲁利马的市区执照改革。	改革导致向非正规企业颁发的临时执照的数量增加，但是此后许多企业并没有更新其执照。
C 组：宣传活动、减免费用和严格执法对非正规企业正规化的影响		
Alcázar 等人(2010 年)	秘鲁利马为非正规企业获得市区执照的费用进行补贴。	费用补贴使 10%至 12%的非正规企业拥有了市区执照。
Andrade 等人(2013 年)	巴西贝洛奥里藏特针对非正规企业采取三项干预措施：(a) 提供有关登记程序和潜在好处的宣传册；(b) 免除登记费；(c) 城管进行走访。	提供信息和免除登记费对正规化率没有影响；市政管理使正规化率提高了 22%至 27%。
De Mel 等人(2013 年)	斯里兰卡为非正规企业提供信息和报销登记费用。	提供信息和报销费用对正规化率没有影响。
Giorgi 和 Rahman (2013 年)	孟加拉国为非正规企业提供宣传册。	提供信息对正规化率没有影响。
资料来源：Bruhn 和 McKenzie (2013 年)，前引。		

102. 除了上述证据外，来自巴西的两个案例研究值得一提，因为其涉及全国开展的使非正规企业正规化的大规模行动。然而，应当指出的是，该研究没有对参与和并未参与正规化计划的企业进行比较，⁴⁵ 因此不清楚所观察到的效果能否归功于这些干预举措。第一个案例是指 1996 年巴西政府实施名为 SIMPLES 计划的种种努力，该计划为小微企业简化和降低了税率、社保费和税收条例。该计划对正规化水平有积极的影响。SIMPLES 计划实施后成立的企业正规化程度要高于计划实施前的企业。营业执照的数量增幅高达 12%，这由所采用的估算方式而定，同时向税务机关登记的数量提高 7%。与没有领薪员工的企业相比，对拥有领薪员工的企业影响通常更大。⁴⁶ 与现有老企业相比，对初创企业的影响也更大。最后，正规化企业的收入和盈利水平要比非正规企业高出近 50%。

⁴⁵ 欲了解更为详尽的描述，见 Van Elk 和 De Kok，前引，或国际劳工组织拉丁美洲和加勒比海区域局，前引。

⁴⁶ 超过 85% 的巴西微型企业并没有领薪职工；见 Van Elk 和 De Kok，前引。

103. 2008 年，巴西进行了深度创新，简化了登记手续并实现了统一的税收和社保计划，这样企业可以每月一次性缴纳其税费。该计划解决了总计 1,000 万非正规自雇工人的问题。迄今为止，现有的唯一描述性统计数据显示，截止 2014 年中旬止，400 万个体微型企业主进行了注册。⁴⁷

104. 鉴于对正规化干预的有效性还知之甚少，因此对一些干预措施是否比其他干预措施更为成功这一关键问题仍不能给予准确回答。但是，可以从中得出一些初步的政策结论：

- 现有证据主要局限于那些旨在通过企业进入改革降低正规化成本的干预措施，而且证据显示这对企业正规化没有带来预期影响。没有多少研究测验那些旨在明显降低正规化成本或增加正规化好处措施的效应。然而，一个企业决定是否正规化的一个关键因素更可能是正规化后的成本和效益(税收、社会保障费以及社会保障权利)，而非实现正规化的成本(登记所花的时间和金钱)。需要进行更多相关研究，以测试那些旨在降低实现正规化的成本或增加正规化的福利措施的有效性。这些新的评估应当不仅限于记录正规化的效果，而应包括其他预期效果，如企业绩效的改善和就业的增加。最后，只有一项试验已测试了严格执法对企业正规化的影响效果，并且显示了良好的结果。这一措施不应受到忽视，其有效性应该通过若干研究予以验证。这些研究也将考虑可能支出的隐性成本，如“台底”交易。
- 在企业筹备期对其进行正规化似乎比对已建成的企业进行正规化更容易。因此，将工作重点放在初创企业身上可能更为有效。
- 对于现有的非正规企业，应当试行更多的有针对性的策略。成长型非正规企业和“被困的瞪羚”企业⁴⁸可能比自给型企业从正规化中获得更多好处，因为自给型企业可能既没有技能也没有动力实现其正规化。
- 大力推动和综合施策可能比零敲碎打更为有效。为了给企业注册带来明显影响，需要就企业进入改革的力度开展额外的非实验性数量经济学研究。⁴⁹ 这些研究表明，单项改革只有带来正规化成本的大幅下降才能产生显著效果。(费用至少降低 50%或审批时间至少减少 15%)。多个改革同时实施所取得的综合效应是无需大幅降低成本。
- 一些有利企业正规化的普遍观点似乎过于虚幻。现有的研究成果发现正规化对获得银行贷款或政府合同的可能性没有影响。那些承诺非正规企业融资或

⁴⁷ 基于巴西中小企业服务机构(SEBRAE)的数字。

⁴⁸ 见第二章。

⁴⁹ L. Klapper 和 I. Love: 商业环境改革对新企业注册的影响，世界银行政策研究工作文件第 5493 号(华盛顿，2010 年)。

获得公共合同的宣传活动应当切实可行。如果它们承诺过度，就有可能破坏提高正规化的种种努力。

国际劳工组织干预的影响

105. 国际劳工组织正在实施一些技术合作项目，支持某些部门对企业实现正规化，如肯尼亚的运输部门。迄今为止，除了两项有关国际劳工组织支持金融中介机构推动企业正规化项目的研究之外，尚没有对国际劳工组织干预对企业正规化影响的严格效果评估。研究结果归纳如下：既然正规化已成为国际劳工组织的新的优先战略事宜，那么劳工局应该提供有关使企业正规化行之有效的新的新证据。

106. 在国际劳工组织的支持下，印度的一家小额信贷机构 ESAF 在有可能发展壮大的客户中开展有关企业正规化和非金融企业支持服务(二至五天的培训)的宣传工作，同时也为其提供技能培训(时间也是两到五天)。其目的是检验这一干预措施是否对企业正规化和家族企业的社会经济状况带来积极影响。干预的结果是，企业正规化水平急剧提高(目标组提高 70%，而对照组只有不到 10%)，⁵⁰ 以及企业行为显著改善(与对照组相比，目标组中记账的比例提高 15%)。然而，有更多使用银行账户、保险服务或政府扶持家族企业计划而言，研究没有发现显著效果。再者，研究发现这项干预措施对家庭月收入 and 就业带来了明显的消极影响。更准确地记账行为有助于目标组实现更为客观的收入估算，由此能解释家庭收入减少的原因。关于对就业的负面影响，不清楚正规化是否造成了就业的减少或雇员人数的低报。

107. 国际劳工组织采用相似的干预手段来扶持布基纳法索最大的小额信贷机构 (RCBP)，该机构开展了关于企业正规化的宣传活动，同时举办了一个关于金融管理的两天培训班。与印度的情况一样，其目标是提高正规化水平和企业业绩。然而，对正规化的影响相对较小。这项干预对企业正规化没有任何影响，但是非正规经济登记卡的持有人数提高了 10%(登记卡是一种登记非正规企业的简便途径)。⁵¹ 经营流程也有些许改善，例如对企业开支和私人开支分别记账。这项干预也没有导致金融服务机会的增加，也没有对企业业绩带来影响。

108. 从这两次干预中吸取的一个重要教训是，企业正规化干预措施必须融进政府的计划之中，从而显著降低正规化成本和/或增加正规化的好处。只通过金融机构实施这些干预措施可能不会产生足够大的影响力。

⁵⁰ 欲了解有关结果，见国际劳工组织：“小额信贷和非正规企业的正规化，宣传活动与成长型企业正规化和发展的 BDS 模式”，未发表，(2012 年)。

⁵¹ 欲了解相关成果，见国际劳工组织：*La formalisation des entreprises de l'informel: Une étude d'impact sur la Formation et Sensibilisation à la formalisation des entreprises du secteur informel – RCPB au Burkina Faso*，[非正规企业的正规化：关于非正规部门企业正规化培训和宣传活动效果研究 – 布基纳法索 RCPB]，未发表 (2012 年)。

5.5. 促进工作条件的改善和中小企业生产率的提高

109. 正如国际劳工组织一直强调的那样，大量的穷人拥有工作。其贫困的根源不是由于缺少经济活动而是其经济活动的生产率低下。⁵² 基于这一分析，至关重要的是追求生产率的提高，以便抗击贫困和提高生活水平。当在国家层面对生产力主要驱动力进行分析后，有一点是明确的，即最重要的单一驱动力是企业做大做强。⁵³ 尽管有实验证据表明，中小企业是就业岗位的主要提供者，但是其生产率水平明显低于大企业；它们具有提高生活水准的潜力，也有其局限性。为了使中小企业创造更多财富，它们必须提高其现有活动的生产率或进军高附加值领域。

110. 正是在这种背景下，国际劳工组织已将中小企业生产率作为其一个新的工作重点，其特别重心放在工作条件和中小企业生产率之间的因果关系上。之所以特别关注这一因果关系，是由于以下观点所致；即低下的生产率通常与恶劣的工作环境相向而行，因此有必要更好地了解它们之间的相互关系。

111. 有鉴于此，本章节将介绍这一干预模式对有关这一特别且极其复杂的变革模式是否发挥作用的全球证据进行总结，并且记录国际劳工组织在该领域干预措施的效果。本章节不应以下列方式予以解读，即只有提高了生产率才能改善工作条件。工作条件是国际劳工组织的一项优先领域，独立于生产率，这已在各种国际劳工标准中得到了体现。⁵⁴ 相反，此处的目标是探明中小企业政策是否能创造双赢的局面：既提高企业业绩，也改善工作条件。

干预的逻辑

112. 旨在提高企业生产率的中小企业干预措施大多集中于提高全要素生产率。⁵⁵ 实现这一目标的途径是要么通过提高人力资源的质量(通过更好的教育、职业培训、人力资源管理和/或工作条件)，要么提高生产流程的效能(通过企业创新)，或二者兼而有之。影响全要素生产率的第三个重要因素是物资资本质量的提高(通过技术革新)。然而，新机器的投资通常是非常花钱的，因中小企业融资能力有限，这将妨碍其在多大程度上依靠这一路径实现更高的生产率。因此，干预的重心通常放在提高人力资源的质量和改进生产流程，而二者均属于花钱少但见效快的干预领域。

113. 关于如何提高生产率，干预模式目标相同，但存在两个变量：

⁵² 见国际劳工组织全球就业报告的不同版本。

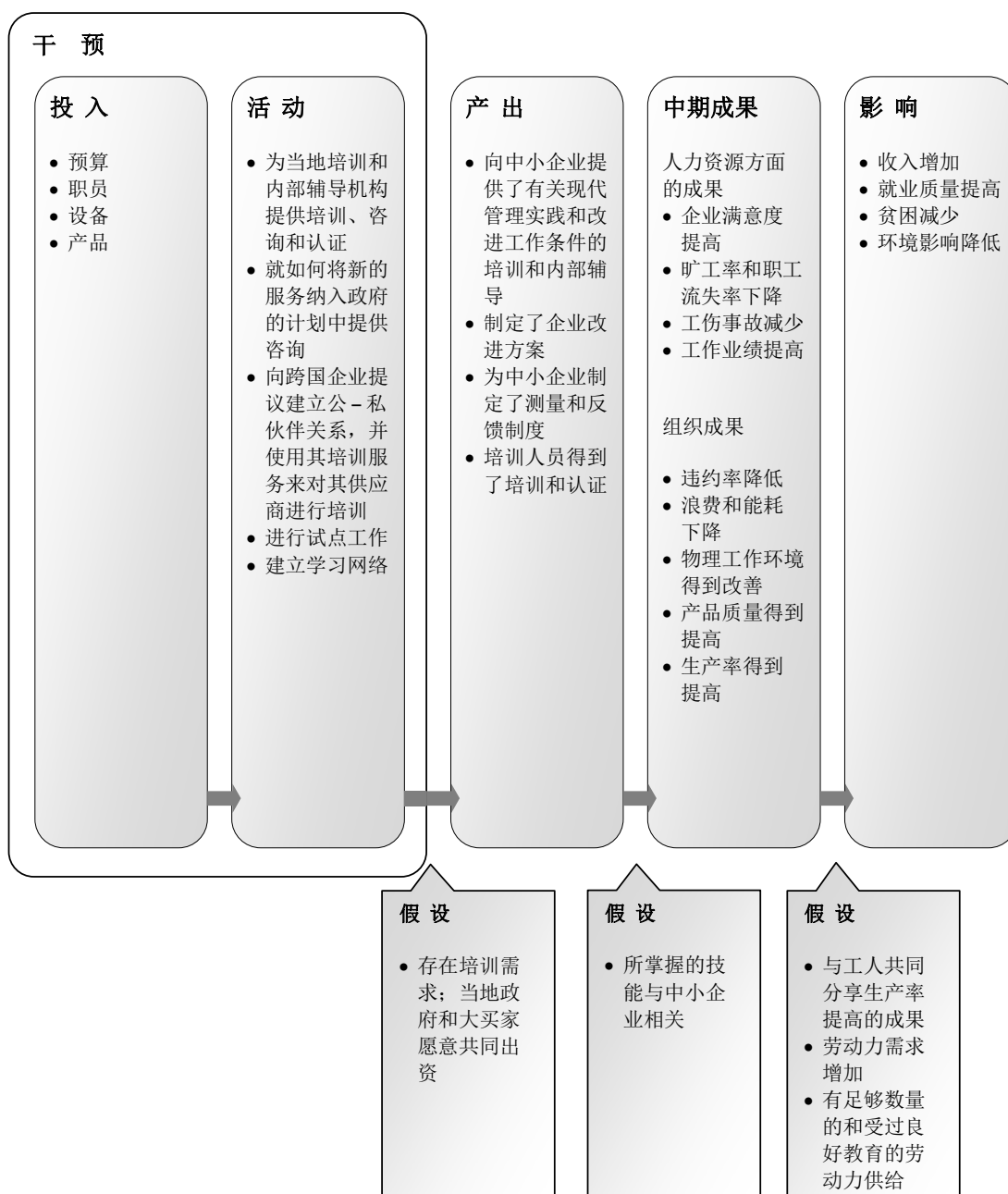
⁵³ 世界银行：2013 年全球发展报告：就业(华盛顿，2012 年)。

⁵⁴ 见国际劳工组织国际劳工标准信息体系，NORMLEX。

⁵⁵ 全要素生产率是指劳动和资本总投入的单位总产量。全要素生产率的变化反应了企业资本和劳动要素总投入与总产出的变化。

- 有观点认为，**现代管理实践**将带来生产率的提高，这反过来将导致企业业绩的提高和工作条件的改善。但这一变革理论并未将工作条件视为提高生产率的一个中间环节。其重点放在精益生产、质量控制、库存管理和人力资源开发。
- 另一种观点认为，**改善劳动条件**也是帮助提高企业生产率的一个手段，从而带来同样的最终效果(企业业绩的改善和工作条件的提高)。

图 5.5. 从项目到影响：促进中小企业生产率提高和工作条件改善的干预模式



全球证据的小结

114. 本章节试图对两种干预模式的现有实验证据进行总结。关于**现代管理实践对企业生产率的影响**，有大量证据显示，这些干预举措确实导致了企业生产率的提高以及最终企业业绩和工作条件的改善。然而，这类研究中大多数仅与发达国家有关。⁵⁶ 不过，新兴国家和发展中国家也提出了一些有意思的见解，这表明采用现代管理方法是与改善工作条件有关的。基于一家全球体育用品生产商的 800 多个供应商工厂审查报告而进行的一项数量经济学研究表明，该跨国企业与供应商在诸如精益生产和全面质量管理等实践方面有着紧密合作，其目的更多的是为了改善工作条件，而不是为了监督供应商是否遵守劳动标准。⁵⁷ 给出的一个主要解释是，采用这些方法对工作条件产生积极的溢出效应。最近在一个新兴国家开展了一项试验性研究，已在中小企业测试了这些管理实践。研究表明这些管理实践对企业生产率和效益有巨大影响。在印度开展了一项为中型纺织企业推出现代管理方法咨询服务的实验，该实验显示，与对照组中未参与该计划的企业相比，参与企业第一年的生产率提高了 17%。⁵⁸ 每年每个工厂的利润增加总额达到 325,000 美元，这意味着干预成本(250,000 美元)在第一年就业已回收。三年之后，在目标组中许多参与企业新开了生产工厂，这表明就业岗位得以扩大。然而，没有采集到有关新增就业岗位的数量和质量的详尽数据。

115. 关于**工作条件改善对中小企业生产率的影响**，缺少有关的实验证据。迄今为止，尚未见到基于实验性或准实验性设计的研究。同时，非实验性数量经济学研究也不多见。为此，国际劳工组织最近开展了一次有关议题的文献综述工作，⁵⁹ 对近十年来发表的将近 70 篇论文成果进行了梳理。这项研究采集了有关职业安全卫生、工资培训和工时安排等实践方面的成果。只有那些经过了严格考证的研究才纳入综述范围。就研究方法而言，该综述包括数量经济学研究和描述性统计数据以及定性研究。问题是，要对这些研究成果进行比较存在一定困难，这是此次文献综述的一个缺陷。此次综述的主要结果概括如下。

116. 关于**职业安全与卫生**，有各种研究证实中小企业主中普遍缺乏职业事故和职业病的成本意识。研究也指出中小企业主通常是被动应付而非主动出击。通常，他们不是通过拥有长期回报的投资作为预防性举措，而是把重点放在短期收益上。

⁵⁶ 例如见 N. Bloom 和 J. Van Reenen: “衡量和解释各企业和各国的管理实践”，经济学季刊(2007 年，第 122(4)期)。

⁵⁷ R. Locke、F. Qin 和 A. Brause: “监测能提高劳动标准吗？来自耐克的经验教训”，产业和劳动关系评论(2007 年，第 61 卷，第 1 期)。

⁵⁸ N. Bloom 等人: “管理重要吗？来自印度的证据”，经济学季刊(2013 年，第 128 卷了，第 1 期)。企业平均规模是拥有 270 名职工。

⁵⁹ R. Croucher 等人: 工作条件的改善能改进中小企业的表现吗？一份国际文献综述(国际劳工组织，日内瓦，2013 年)。

117. 不过，越来越多的证据显示良好的职业安全实践和企业生产率之间存在联系，尤其是当这些实践作为好的商业实践和质量控制的一个关键组成部分时，更是如此。然而，仍然缺少证据，证明大量的案例之间存在着强有力的联系，其原因是数据的局限性、对结果进行定量分析存在的困难、问题的长期性以及中小企业的异质性。

118. 当对这些干预情况进行分析时，有大量的研究发现，积极的措施只有考虑特定企业的情况和行业的差异性时才能取得效果。这方面好的做法包括通过诸如行业协会等中介机构提供咨询、有针对性的产业计划和精简职业安全与卫生制度。有人试图采用供应链的方式，在中小企业中建立良好的职业安全与卫生制度，这是一个不错的选择。它的好处是针对性地消除中小企业面临的障碍，例如资源有限，缺少意识和激烈的竞争。

119. 有些证据证明，旨在提高经理和职员工作技能的**培训**与中小企业生产率之间存在联系。⁶⁰ 然而，只有少量的研究能够提出令人信服的证据，证明培训可以导致企业生产率的提高。影响中小企业生产率的中介因素似乎也应加以考虑。这些因素包括培训方法(正规培训与非正规培训)、目标职员群体、企业的成长性、行业部门和培训提供者。那些最令人信服地展示了积极成果的研究将培训作为人力资源开发实践的一部分进行了考察，并试图对培训的长期效果进行评估。然而这一研究方法使分析复杂化，并使效果的衡量方法面临新的挑战。

120. 有关专门研究中小企业的**工资**与生产率关系的研究尤其稀缺，现有的几个研究也没有得出明确结论。一方面，一些关于工资的研究发现工资和生产率之间存在正相关，但没有证据证明两者之间存在直接关系。这里似乎也应考虑到其他因素。此外，非常有可能存在反向因果关系。工资可以激励职工(因此对生产力具有因果效应)，与此同时，企业支付工资的能力在很大程度上由职工的生产力决定(因此生产率对工资具有因果效应)。在此，将工资水平和工资制度加以区分是重要的，因为工资制度是指决定工资水平的规则和因素(例如它是否与工作经验和工作表现有关)。

121. 有证据显示绩效工资(作为工资制度的一个重要组成部分)与生产率之间存在正相关。各种研究提出了这一证据，并包括绩效工资，这是所谓的高绩效工作制度的一个有机组成部分。这些制度的目标是培养、留住和激励劳动力。这一制度的主要内容包括团队合作、质量圈、培训和职业发展、绩效考核和绩效工资。⁶¹ 高绩效工作制度在发达国家更为广泛地存在。

⁶⁰ 应指出的是，在此背景下，培训并不包括教育或初级职业培训。

⁶¹ M. White 等人：“‘高绩效的’管理实践、工作时间和工作生活的平衡”，英国产业关系杂志(2003年，第41卷，第2期)。

122. 很少有关于中小企业**工作时间的研究**。有关超长工作和加班工作的研究发现，若连续超长时间工作和加班会产生短期负面影响，如工伤风险的增加，也会对健康造成长期不利影响，这两者都会导致生产率的下降。还有研究显示，如果自愿加班和报酬合理的话，那么适度的加班能给生产力带来积极影响。

123. 近年来，一个研究课题是**结社自由或集体谈判**与生产率之间的关系，但是没有专门针对中小企业的实证研究。

124. 综上所述，有关改善工作条件和提高中小企业生产率之间关系的证据对职业安全与卫生是有利的，而对其他领域则是不明确的。不清楚的是，为改善工作条件和提高生产率而采取的单个或单独措施能否达到预期效果。当对**人力资源管理**做法整体进行评估时，这一干预模式能获得更大的实证支持。这些研究将上述干预措施与企业业绩指标关联起来。有大量的证据证明，综合干预措施与企业绩效衡量指标(如生产率或利润)存在正关联。国际劳工组织近年在越南开展的一项研究也作出了同样的结论，基于越南企业数据(含所有登记的非国营制造公司)，该项研究发现在社会保障覆盖面(以享有基本全面的强制性社会保险和医疗保险工人所占比例衡量)以及中小企业的业绩之间存在着明显的正相关(以企业收入或利润来衡量)。⁶² 所给出的主要解释是，这样一个综合社会保障体系提高了职工的积极性，从而使职工加倍努力工作。

125. 综合施策比零敲碎打更有效的主要解释是，综合施策能取得协同效应(例如，有关质量控制的培训与绩效工资相结合)。捆绑式实施干预措施的效果要大于单独实施的效果，换言之，起作用的是一系列措施的实施，而不是单个的措施。

126. 从**全球证据的综述中得出的一个主要结论**是，除上述干预模式外中，需要进一步统筹协调旨在改善工作条件和提高核心管理水平的各种措施。这种将工作条件融入企业核心业务的系统办法有望在企业生产率方面取得更好效果。鉴于旨在改善工作条件的捆绑式干预方式与现代管理方式没有实质差别，因此这两种方式应该同时使用。这意味着，未来的针对中小企业的干预和有关其有效性的研究应更多集中于测定这些综合措施的有效性及其对生产力和工作条件的影响，而不应集中于确定单个干预举措对企业生产率的影响上。

127. 这些研究成果的一个缺陷是，它们主要以发达国家大型企业研究为基础。需要做进一步的研究工作，以确定上述方法是否同样适应于发展中国家的中小企业及其环境。一个相关的问题是，发展中国家的中小企业是否需要采取不同的干预或实践组合，以改善工作条件。鉴于小企业普遍存在管理不大规范的情况，因综

⁶² N. Torm 和 S. Lee: 更好的保护可提高企业业绩吗？社会保障与企业业绩——以越南中小企业为例，未发表，(2013 年)。

合干预需要战略性看待人力资源开发问题而假定可以在中型企业中得到最有效的实施。

国际劳工组织干预的影响

128. 国际劳工组织正在实施几个旨在提高微型企业以及中小企业的工作条件和生产率的计划。在国际劳工组织的支持下，印度一家小额贷款机构为小型农场主推出了一个为时 16 小时的培训班，培训的内容主要是职业安全与卫生和生产率，⁶³随之而来的是进行了准实验性的效果评估。这次研究的结果显示自报工伤发生率显著下降(目标组下降 30%)，工作条件也有了些许的改善(以每天工作时间、定时休息或固定休息日来衡量)，为稳定月净收入发挥了强有力的作用(受益者设法保持其收入的稳定，同时对照组的收入下降了 70%)⁶⁴以及对家庭财富没有产生影响。

129. 对中小企业而言，国际劳工组织近五年来实施了两个主要计划。第一，维持具有竞争力和负责任的企业(SCORE)是一个模块化培训和企业内部辅导计划，其内容包括企业内部合作、质量管理、精益生产、人力资源管理和职业安全与卫生。⁶⁵SCORE 是基于将现代管理实践与改善工作条件相结合的一种综合方法，其目标针对国内和国际供应链中中型和低端的供应商，重点放在制造业。第二，国际劳工组织改进社会对话、工作条件和生产率的培训和咨询计划(SIMAPRO)起源于墨西哥制糖业的一个计划，而制糖行业通常工作条件恶劣并且经常发生劳动争议。自那以后，该计划已经扩大到另外五个拉丁美洲国家和其他部门，比如旅游业。

130. 国际劳工组织还没有就诸如 SCORE 和 SIMAPRO 等干预措施的效果进行严格的评估，但是已采取了一些初步步骤。SCORE 已经根据企业发展捐助委员会结果测量标准推出了一个成果链。⁶⁶这项工作将接受外部审查。再者，已为一个国家设计出一项实验性效果评估，而这项评估工作将于 2015 年展开。从 SCORE 监控体系得出的结果显示，干预在中期成果层面能起到作用。在参与该计划的 400 家企业中，迄今为止有一半的企业报告降低了成本(在头两个月节约成本达 15,000 美元)，同时 80%的企业报告其废品率有所降低(平均降低 10%)。平均旷工率也降低 4%。同样，SIMAPRO 报告说糖厂的事故的严重程度降低 50%，餐馆的食品浪费减少 32%，工作的满意率上升 4 个百分点，以及在 100 家中小企业的就业率增加 3%。

⁶³ 基于国际劳工组织旨在改善农业家庭的工作和生活条件的培训计划，改善社区发展工作(WIND)。

⁶⁴ 在 2010 年，在安得拉邦发生的一场严重旱灾以及农民的高额负债最终导致了社会动荡和安得拉邦的小额信贷危机；见 A. Jaeggli 和 H. Yousra：小额信贷和工作条件：通过安全教育来提高工作场所的安全，国际劳工组织社会金融计划，未发表(2014 年)。其结果的可信度有限，因为在这家小额信息机构的两个部门进行了准实验，而第三个部门的顾客作为对照组；这一方法不能充分清除目标组和对照组的误差。

⁶⁵ 该计划目前包含七个新兴国家，欲了解该计划的详情，见 www.ilo.org/score。

⁶⁶ 欲了解企业发展捐助委员会结果测量标准，见下列第 5.7 节。

131. 自国际劳工组织决定将中小企业的工作条件 and 生产率作为其一个优先工作领域以来，正提出有关这一方式有效性的额外证据。为了提供牢靠和实在的政策咨询，这样做是有必要的。

5.6. 价值链开发

干预的逻辑

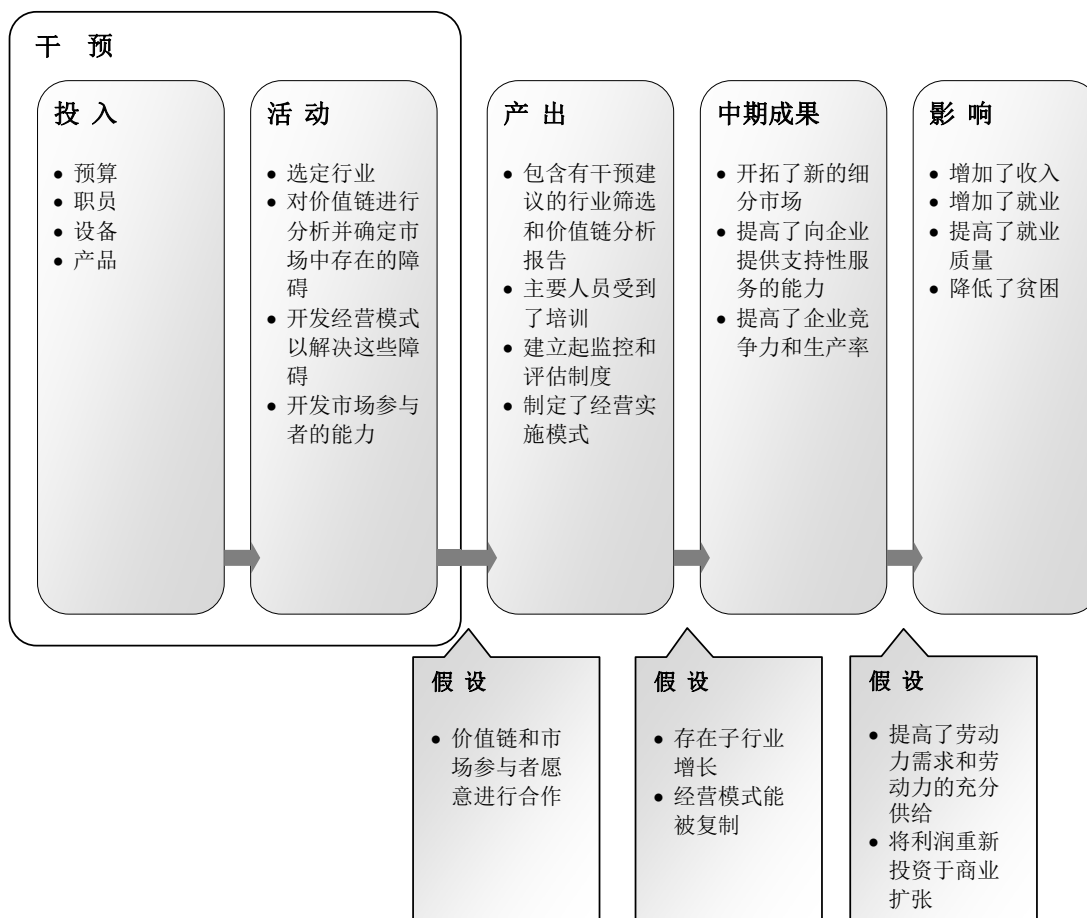
132. 本章节的重点放在有关价值链发展干预对中小企业就业和就业质量影响的方面。⁶⁷ 价值链发展方法正越来越受到欢迎，这是因为其特别重视规模和财政的可持续性，从而有望为创造收入和扩大就业做出巨大贡献。⁶⁸ 这些干预措施的基本逻辑一直是通过完善整个市场或整个行业的运行而非仅仅针对单个的市场主体来取得更大规模的影响。然而，这使得这些干预变得更加复杂，并为结果测量带来更大挑战。

133. 一旦吸引了外国直接投资，那么许多价值链干预的重心放在加强与国内企业的后向联系。另一个重要的行动领域一直是通过吸引外国直接投资，修订贸易政策和促进供应商的发展来将中小企业和跨国企业以及全球供应链联系起来。本报告并不包含跨国企业和全球供应链，因为这将是 2016 年第 105 届国际劳工大会的一个讨论议题。

⁶⁷ 价值链是指生产一个产品或提供服务所需的一系列活动，从概念到生产中间环节到送达最终客户。价值链开发试图改变价值链中的结构、体系和关系。

⁶⁸ 例如见，企业发展捐助委员会网站上刊载的成功故事，<http://www.enterprise-development.org/page/stories#VCD>；或 J. Mitchell、J. Keane 和 C. Coles：向上交易：价值链策略如何能使农村穷人受益(伦敦，2009 年)。

图 5.6. 从项目到影响：价值链开发干预模式



全球证据总结

134. 价值链开发在减贫和私营部门发展中正成为广泛运用的工具。然而，仍有必要对这些干预的结果进行严格的测评。与高度标准化的中小企业干预，例如培训不同，价值链干预对效果分析带来了特别的挑战。这些挑战如下：

- 价值链干预通常影响到一个国家或地区的整个子产业，这使得构建反事实情景变得非常困难甚至不可能。若干开发机构正在推出结果测量方法，以解决这些问题。⁶⁹
- 同样，鉴于价值链开发干预的非直接性质(推动而非直接干预)，效果测量变得更加困难。与向受益对象提供培训和信贷相比，将所观测到的结果归功于某一特定的干预也变得更加困难。
- 价值链发展项目通常同时解决市场体系中的若干潜在的制约因素。某一项干预可能在提高技能上能发挥作用，而在同一价值链中的另外一项干预可能有

⁶⁹ 见企业发展捐赠委员会：企业发展捐赠委员会结果测量标准，<http://www.enterprise-development.org/page/measuring-and-reporting-results>。

助于改进信贷或商业登记工作。价值链干预的这种异质性使直接比较和实验效果评估变得困难。

135. 因此，毫不奇怪的是，英国国际开发部最近开展了一项研究，对现有的市场发展项目评估方法进行了审议，其结论是价值链项目评估方法在其审议市场中可持续变化方面存在缺陷。⁷⁰

国际劳工组织干预的影响

136. 国际劳工组织价值链开发工作主要集中在农业市场和包括旅游业在内的服务业的农村价值链和供应链。该组织目前正在实施 20 个项目，项目总预算达到 5,000 万美元。就**国际劳工组织干预的有效性**而言，还没有获得有关其价值链干预在创造收入或就业岗位影响的严格证据。⁷¹ 然而，有一些项目调查显示项目取得了明显的效果。一个成功的实例是国际劳工组织斯里兰卡进入——成长项目，其目的是在 2005 至 2009 年期间在该国的四个地区发展园艺和奶制品业。该项目覆盖了 52,000 个企业，并且使家庭收入增长了三倍。⁷² 不过，这些数据是基于预测，因此可靠性不大。为此，国际劳工组织最近启动了一项知识开发项目，以测定价值链干预对劳动力市场的影响。该项计划将一直持续至 2017 年，其目标在于取得巨大成果并找到满意的解决方案，以弥合属性差距。目前正与国际劳工组织在秘鲁、东帝汶和赞比亚的项目以及非国际劳工组织项目开展合作，以帮助其改进监控和结果测量体系。

5.7. 中小企业政策的新趋势

137. 几十年来，中小企业政策一直是发达和发展中国家经济政策的一个主要组成部分。它们被视为在创造就业、培育竞争力和创新力以及促进经济增长中发挥重要作用。众多的方法不断演变并得到试行，从宏观层面的干预到对个体企业的支持以及改善企业经营环境和更有效地培育整个市场。⁷³

138. 鉴于在中小企业以及整个私营部门的重要决策上取得了广泛共识，目前的创新之处更少基于新的范式或新的技术干预领域，而更多涉及新的交付模式，而这种模式反映了希提高覆盖面和有效性的愿望。换言之，目前关于创新促进中小企

⁷⁰ Itad: M4P 评估方法和途径的综述，2013 年。

⁷¹ 有关如何将中小企业融入当地和全球价值链的培训和咨询服务是国际劳工组织促进中小企业发展的最新产品之一。对该产品的需求日益强劲；见 www.ilo.org/valuechains。国际劳工组织也提供针对一定行业的培训材料，比如通过旅游业减贫的工具包。

⁷² S. Barlow: 进入——成长项目——斯里兰卡：将市场开发的方式运用于国际劳工组织当地企业发展项目，国际劳工组织就业报告第 11 期(2011 年)。

⁷³ 欲了解有关日益变化的方式综述，例如见 G. Buckley、J.M. Salazar-Xirinachs 和 M. Henriques: 促进可持续企业的发展(日内瓦，国际劳工组织，2009 年)。

业方式的讨论更多集中于如何把事情做对而非做正确的事情。唯一的例外是绿化中小企业这一新的技术领域，这一内容将在本节的末尾进行讨论。

严格的结果测量

139. 进行更为严格的监测和结果测量工作，其目的是为了探究对企业收入和就业影响水平的原因，这是近年来实施中小企业政策的一个主要趋势。与多数其他发展干预一样，中小企业政策和相关的计划正面临日益巨大的压力，要求就取得的结果进行可靠的评估并提供透明的结果报告。不仅政府和捐助机构希望其纳税人看到其投资所取得的具体成果，而且从业人员也很愿意更多地了解他们的干预举措是否正在产生(或没有产生)效果及其背后的原因。

140. 在“减贫行动实验室工作的启发下，⁷⁴就开展更为严格的成果测量而言，所采取的一个重要举措是进行实验性或准实验性评估设计，这将有助于对反事实数据进行估算。换言之，其目标是通常借用对照组的方式重构这样一种情形：即在不干预的情况下有可能会发生什么。仅中小企业减贫创新举措就列出了正在开展的 40 个项目，这些项目对不同的中小企业干预措施的效果进行评估。⁷⁵国际效果评估倡议(3ie)是另外一家致力于推进严格效果评估的主要非营利性组织。目前，它正在就中低收入国家中小企业商务支持对企业效益影响进行新的系统性评估工作。⁷⁶正如以上所报告的那样，国际劳工组织正在进行五个试验，以对各类中小企业扶持计划进行评估。

141. 企业发展捐赠委员会依据其结果测定标准推出了另外一个旨在推动更为可靠的内部结果测量的新的相关举措。⁷⁷该标准首先于 2008 年推出。作为一个标准框架，它有利于从业人员：

- 明确提出其干预假设，同时利用结果链来对逻辑框架进行补充；以及
- 系统地制定和监测指标，这些指标显示是否正在发生变化以及尽可能确定这些变化之间是否存在因果联系。

142. 企业发展捐赠委员会秘书处也对一项外部审计工作进行协调，其中可以选择由外部客观地评估计划的监测体系，其目的是提高报告结果的可信度并获得捐助者和发展机构的认可，及某一个项目将受到严格的效果评估。

⁷⁴ 见 <http://www.povertyactionlab.org>。

⁷⁵ 见 <http://www.poverty-action.org/sme>。

⁷⁶ L. González 等人：中小企业的商业支持服务对中低收入国家企业业绩的影响：一个系统综述(3ie, 2014 年)。

⁷⁷ 企业发展捐赠委员会：DCED 结果测定标准，前引。

143. 对企业发展捐赠委员会标准的需求正在增加。超过 100 个私营部门发展项目和计划正在采用这一标准框架，其背后主要推动力来自于捐助者，例如英国国际发展署、澳大利亚外交和贸易部、丹麦外交部和瑞典国际发展合作署。在根据 DCED 标准而开展的监测和结果测量中，国际劳工组织一直走在多边机构的前列。目前，有六个不同的项目正在采用这一标准，这些项目涉及到支持缅甸旅游业、改善中小企业工作条件和生产率(SCORE)、促进摩洛哥和赞比亚青年和妇女就业、以及支持东帝汶农村价值链的发展等。

144. 依据 DCED 标准而进行的结果测定并不总能保证统计数据的同等精确性。然而，由于该标准的重点放在可用时间、资源和技能的实际考量和差强人意的统计数据的精确性之间取得平衡，以及重心在于合理属性而非科学属性，该标准与更为广泛的中小企业干预措施是相关的，也是适用的。该标准也能与实验性结果评估相结合。

145. 尽管中小企业干预的结果测定工作仍然处于起步阶段，但在几年时间内这些举措将丰富相关的实验证据。此外，国际劳工组织最近启动了一个知识开发项目，以对价值链干预的劳动力市场影响进行测量。

与企业建立伙伴关系

146. 在发展合作中出现的另外一个新趋势是，捐助者和企业之间开始建立伙伴关系，其目的在于利用企业的资源来取得发展成果。这些伙伴关系被视为推动私营部门发展的一个日益重要的工具。为发展而利用私营部门活动和金融的做法也得到了最近召开的国际论坛的支持，比如第四届援助有效性高级别论坛、G20 的几个论坛以及欧盟委员会的改革议程。⁷⁸ 其背后的根本逻辑是分摊企业在发展中国家投资的成本和风险，方法是同时追求促进企业核心业务和产生额外的发展效果这一双重目标，然而没有捐助者的支持，这两个目标将不可能得到实现。⁷⁹

147. 这一方式对促进中小企业发展而言是特别相关联的，因为它通常包括推动发展中国家的中小企业与海外的大型企业建立横向和纵向联系。成功的范例通常是指在农业部门建立起的伙伴关系，其中覆盖了成千上万的小型 and 贫穷的签约农户。

148. 从捐助者的观点而言，这些伙伴关系似乎是提高覆盖面、执行可持续发展(在捐助者支持结束后通过企业继续开展相关工作)、以及将发展合作目标与国内企业的经济利益结合的一个好途径。企业的主要动力是利用捐助者的专业知识、基础

⁷⁸ B. Byiers 和 A. Rosengren: 共同的利益或冲突的利益？对私营部门发展日程的反思，欧洲发展政策管理中心，讨论文件第 131 号，2012 年。

⁷⁹ M. Heinrich: 致力于私营部门发展的捐赠者——企业的伙伴关系：我们能从经验中学到什么？(企业发展捐赠委员会，2013 年)。

设施和资金来开拓新的市场或增强其企业的社会和环境可持续性。⁸⁰所使用的机制包括为企业提供补贴，为整个行业或产业集群的发展而结成更为广泛的利益相关者联盟等等。

149. 捐赠者面临的主要挑战之一是必须展示附加值：即它们必须能够显示通过伙伴关系计划所取得的成果要远远大于没有参与伙伴计划企业所取得的成果。总之，还缺少有关附加值的可靠信息，也有必要统筹协调各种方式方法并确保严格推行这一理念。⁸¹这同样适用于对伙伴关系成果的测量。有些批评家认为，发展和商业利益之间存在着利益冲突。因此，克服这两个挑战将对说服这些批评家是至关重要的，同时显示这一新方式的效能也是至关重要的。

150. 国际劳工组织也对其与企业合作的方式进行了审议，并通过了一项新战略，将与私营部门进行更为广泛的接触。⁸²该战略重点放在供应链的政策和实践、有关企业行为的国际倡议以及由国际劳工组织和企业共同开发知识。其主要动力不是为了从企业筹措资金，而是为了从它们的专业知识中受益，并提高与国际劳工组织目标并与企业相关活动的覆盖面和可持续性。这是一个新提出的战略，要进行恰当的评估还为时过早。但是，它可能与国际劳工组织旨在将发展中国家的中小企业纳入当地或全球供应链之中的计划密切相关。

环境的可持续性和中小企业的绿化

151. 环境可持续性，尤其是遏制气候变化正迅速成为一个全球关注的问题，也日益被视为促进经济更为持续和更为包容性增长的机会。⁸³由于中小企业占企业总数的大多数，也创造了大多数的就业岗位，这些企业的可持续发展对发达国家和发展中国家取得持续发展是至关重要的。

152. 一方面，中小企业需要能够应对资源日益短缺，成本居高不下以及环保标准更加严厉的挑战，另一方面，它们也必须能够抓住环保产品和服务市场快速扩张的机会。这包括绿色技术和节能市场，而这些市场在全球经济中是发展最快的市场。根据一项研究，即使在 2007-10 年大萧条期间，这部分市场每年平均增长率达到 11.7%，其总产值在 2011 年达到 20,000 亿欧元。至 2025 年，有望进一步增加到 44,000 亿欧元，每年平均增长率达到 5.6%。⁸⁴

⁸⁰ 同上。

⁸¹ 同上。

⁸² 国际劳工组织：关于国际劳工组织与私营部门进行更广泛接触的战略，理事会，第 321 届会议，2014 年 6 月，GB.321/INS/6。

⁸³ 见国际劳工组织：为可持续发展而努力：绿色经济为体面劳动和社会包容带来的机遇(日内瓦，国际劳工组织，2012 年)；或经合发组织关于中小企业和创业工作组：中小企业和绿色增长：促进小型制造企业的可持续发展和生态创新，问题文件第 3 号(巴黎，2010 年)。

⁸⁴ 德国环境、自然保护和核安全部：绿色技术德国制造 3.0 版：德国的环保技术图谱(柏林，2012 年)。

153. 中小企业将成为这一需求的主要增长点。最近一项研究估计，在未来 10 年中，仅发展中国家中小企业对清洁技术产品和服务的需求将达到 1.6 万亿美元。⁸⁵ 中小企业凭借其灵活性和创新力，也能在这些市场中发挥显著作用。例如在德国，90% 的环保技术生产商是中小企业。⁸⁶

154. 但是，与大型企业相比，大多数中小企业似乎尚未准备好向绿色经济转型。欧盟一项调查显示，大型企业比中小企业更有可能采取节能措施(82%比 64%)。在欧盟，一半的大型企业已经建立起环保管理制度，而只有四分之一的中小企业采取了类似的具体措施。就产品创新而言，情况也十分相似。只有四分之一的中小企业提供绿色产品或服务，而超过 40% 的大型企业已经出现在绿色市场。尽管还没有获得发展中国家中小企业的可比较数据，但是可以预期这些企业更不大可能向绿色经济转型。

155. 由于消费者和私营部门越来越重视产品、服务和供应链的绿色化，政府、捐赠者和多边机构因此而越来越将环境可持续性纳入中小企业推进工作之中。为此，它们正采用不同的方法、模式和手段。总体而言，主要采取两种策略：政府和捐赠者要么将环境考量融入任何旨在促进中小企业的举措之中，要么具体针对中小企业采取措施，使其商业流程绿色化并且开拓绿色产品市场。本章节的重点放在第二种策略上。

156. 这些努力的一个共同目标是促进经济增长和发展，同时提高自然资源的使用率并防止对环境的进一步破坏。⁸⁷ 也普遍认为，为了实现这一目标，这一策略应该促进投资和创新，从而带来新的经济机会。

157. 最近对十多个双边和多边机构的 120 项干预举措进行了盘点分析，对最常用的绿化方式进行了初步的总结并提出了一些可能出现的经验教训。⁸⁸ 分析报告记录了私营部门快速绿化的情况，但是承认要对其长期效果进行评估还为时尚早。

158. 应当指出的是，发展中经济体、新兴经济体和发达经济体对中小企业采取的绿化方式上不存在实质性差异，这揭示了该议题的时代性和全球性。⁸⁹

159. 有关干预措施的初步分类概括如下：

⁸⁵ 世界银行，信息发展：建立具有竞争力的绿色产业：为发展中国家带来的气候和清洁技术机遇(华盛顿，2014 年)。

⁸⁶ 德国环境、自然保护和核安全部(2012 年)，前引。

⁸⁷ 企业发展捐赠委员会：绿色增长和私营部门的发展：DCED 经验的综述，企业发展捐赠委员会绿色增长工作组的最终报告(2014 年)。

⁸⁸ 同上。

⁸⁹ 例如见欧盟委员会：中小企业绿色行动计划(布鲁塞尔，2014 年)，该计划中所罗列的干预类型与上述 DCED 研究中所提及的相似。

I. 一个有利的经营环境

- **关于促进环境可持续性、绿色经济和绿色增长的政策：**多数计划里含有支持政府制定一个法律框架的内容。这要求综合制定政策将代价限定在合理水平上(生态税、灵巧使用补贴或可交易的许可证)或在市场失效时直接进行干预。⁹⁰这种方式可能产生最大的影响，但仍没有获得其有效性的证据。
- **绿色信贷额度和投资基金：**有几家开发银行正在为那些希望在节能环保或再生能源项目进行投资的中小企业提供授信额度或投资基金。初步经验显示与其他授信限制情况一样，绿色融资需要辅之以对企业和金融中介机构进行培训和提供咨询服务。

II. 绿色商业实践

- **促进中小企业的绿色运营：**这一举措旨在促进中小企业进行清洁生产和提高资源使用率，常常通过展示一定投资或行动带来的财务效益，从而使之成为一个绿色运营的商业范例。⁹¹这往往是通过培训和内部辅导来实现的。经验清楚地表明，有必要对节约成本的效应进行有效宣传和展示，以便为这项服务创造足够多的需求量。若需要进行大量长期投资的话，那么中小企业有限的投资能力可能成为一个障碍。如果中小企业与大型国际买家联姻并且能够清楚地看到绿色管理实践可能导致与买家签订更为大型和更为长期的合同，那么也可能增加服务规模。一个具体的例子是关于绿色标准和认证计划的培训和咨询服务。值得一提的是，推广实施这些标准是一个特别困难的事情。

III. 创新和市场开发

- **绿色市场和价值链开发途径：**市场开发干预不是促进中小企业发展的一种新的手段。这些干预措施背后的基本逻辑一直是通过改善整个市场或整个行业的运行环境而非仅针对个体市场参与者来取得规模效应。这一方式的创新之处在于试图通过价值链干预措施来引进或促进采用新的绿色产品或生产工艺。⁹²迄今为止，在实施绿色价值链开发途径上还没有积累多少经验，因此要得出初步经验教训仍为时过早。

⁹⁰ 一个典型例子是绿色经济行动伙伴关系(PAGE)，该计划于 2013 年启动，为期七年，其目的在于协助 30 个国家实现其经济向环保可行和社会包容的经济转型。该计划利用了国际劳工组织以及联合国环境规划署(UNEP)、联合国开发计划署(UNDP)、联合国工业开发组织(UNIDO)以及联合国训练研究机构(UNITAR)的专业知识。

⁹¹ 一些很好的例子包括：国际劳工组织根据其提高中小企业生产率和改善其工作条件的全球计划而开展的清洁生产模块化培训，以及由印度 GIZ 提供的关于中小企业采用提高资源使用效率的商业实践培训。

⁹² 一些好的例子包括由荷兰资助的非洲沼气伙伴计划以及由国际劳工组织牵头和芬兰资助的，促进建筑业绿色就业的联合国一体化项目。

- **促进绿色技术初创企业的发展：**其目标在于通过在创新绿色产品外国生产商与当地伙伴建立伙伴关系来推广新的绿色产品和商业模式。也可以借助于企业孵化器或商业计划竞赛，来鼓励当地初创企业来采用绿色产品和商业模式。⁹³

160. 鉴于对气候变化日益给予关注以及对环境灾害和资源短缺的问题越来越担忧，政府和捐赠者在推动中小企业发展的过程中将越来越重视企业的绿化问题。此外，中小企业组织越来越要求政府给予扶持，以实现降低成本的潜力和竞争优势，而这些优势可以通过向绿色经济转型来获得。考虑到已进行了大量资源投入，至关重要的是迅速提出明确的变革理论、可靠的指标以及严格的效果评估，然后再进一步拓展不同的途径，以促进中小企业的绿色增长。

关注高成长型企业

161. 正如本报告所记录的那样，初创企业和新建企业创造了大多数的新就业岗位。然而，发展中国家多数创业发展干预集中在小型企业和个体户，这反映了希望以高需求及被边缘化人口为目标的愿望。正如本章所记录的那样，这些干预举措能对就业产生可测量的效果，但是这些对小型企业和个体户的影响可能低于对新建高成长型企业的影响。

162. 为此，越来越多的举措⁹⁴ 现在正在推出扶持计划，其目标是针对那些高潜力企业并且更加依赖个人创业。⁹⁵ 这些举措的支持者认为，多数创业发展计划并没有特别针对高成长型企业，相反其重点是在企业的筹建阶段就为其提供培训或小额信贷。基本内容包括提出一个经营理念并传授一些基本的管理技能，以便开发一个产品或经营模式。而在批评者看来，这些计划通常忽视企业验证和筹备阶段，而这对高潜力初创企业而言尤其是有风险性。这些新建企业在市场上还没有站稳脚跟，因此需要投入大量的时间和资源来验证其经营理念。还有观点认为，在商业周期中验证和筹建阶段没有受到充分重视，期间需要完善而成熟的金融和非金融配套服务，而这些配套服务不仅仅是提供基本的管理技能和小额信贷。

163. 在验证和筹备阶段需要强化扶持力度，其中包括非金融配套服务，例如专业化技术支持(会计、法律服务、商业咨询)、物理孵化(办公场所、公用设施、产品

⁹³ 应中国和肯尼亚政府的请求，国际劳工组织提出并检验了促进绿色初创企业的方法。

⁹⁴ 阿斯彭发展企业家网(ANDE)，这是一家迅速发展壮大的发展实践者网，于 2009 年创立，其目的在于促进小型和快速发展的企业(SGBs)，即职工人数在 5 至 250 人以及具有发展壮大抱负的企业。通常，这类企业寻求 2 万至 200 万美元的发展资本。

⁹⁵ 根据个人创业特点进行筛选的要求与最近的研究成果相一致。研究发现，对中小企业成功升级而言，创业特点(人力资本、动机、风险能力和国际化程度)要比企业特征(规模、行业、正规化程度)、个人和专业网络以及营商环境更为重要；见 A. Hampel-Milagrosa、M. Loewe 和 C. Reeg：“企业家可大有作为：关于埃及、印度和菲律宾中小企业升级因素的证据”，世界发展杂志(2015 年，第 66 卷)。

测试)、业务辅导和市场调研。也需要提供新型金融服务或通过天使投资网络实现联合投资。⁹⁶ 所谓创业生态系统是指那些对企业家进行甄别，为其提供培训、建立联系、提供资金、进行扶持并且建立公众意识的企业、机构和网络的整个系统。⁹⁷ 这个术语背后的理念与市场开发的理念没有区别，后者的目的旨在完善整个市场或行业的运行状况而不仅仅以单个的市场参与者为目标。

164. 当然，这个新方式的好处是，能使发展实践者关注高成长型初创企业这一规模较小但高度相关的企业群，这些企业有望为创造就业做出显著贡献。将其纳入现有的扶持微型企业和个体户的举措之中，可能是有意义的。一方面，有可靠的宏观证据证明，这些企业对增加就业岗位具有实质性影响；另一方面，迄今为止没有证据证明，企业层面的干预举措在发挥作用，也没有证据证明预期的收益要高于完善的辅助服务成本。两个关键问题尚未予以回答。第一个问题是应当如何挑选这些高潜力的初创企业。多数新举措的焦点放在战略优先部门的初创企业，如信息和通讯技术业，而忽视了其他部门的高潜力企业。第二个问题是如何提供大规模的服务，例如创业辅导。目前，国际劳工组织没有针对高成长型初创企业的具体计划。

⁹⁶ 斯普林菲尔德中心：启动！一项新的 DFID 计划草案，未发表，2014 年。

⁹⁷ 见 S. Koltai、V.K. Mallet 和 M. Musprat：加纳创业生态系统分析，提交给英国国际开发部的最终报告，未发表，2013 年；或 D. Isenberg：“宏大想法：如何开启创业革命”，哈佛商业评论 (2010 年 6 月)。

第 六 章

建议讨论要点

对中小企业以及创造体面和生产性就业这一议题开展讨论，其目的是为了国际劳工组织更好地了解成员国的不同国情和不同需要，并使用一切行动手段对此进行有效回应。此次讨论的成果应有助于国际劳工组织对其优先事项进行确认或进行相应的调整。

1. 整个中小企业和各类中小企业为创造就业做出了何种贡献以及中小企业就业的质量如何？
2. 各类中小企业及其工人面临的主要障碍是什么？应采取何种举措来提高其在创造体面和生产性就业中的贡献率？
3. 就通过推动可持续企业发展、扩大体面就业而言，什么样的中小企业政策和措施能够取得良好效果？这些政策是如何解决中小企业巨大的差异性问题的？
4. 政府和社会伙伴在各类中小企业推动实施体面和生产性就业政策方面发挥何种作用？
5. 国际劳工组织哪些中小企业政策和措施是有效的以及哪些是无效的？国际劳工组织在知识、产品、能力建设和战略伙伴关系方面存在哪些差距？哪些方面应当继续下去并得到加强，以及哪些应当予以充实？

附件

国际劳工组织创业培训和企业融资产品进行干预的研究成果概览

国 别	干预类型	年份	有关影响的重要发现	补 注
乌干达	将以国际劳工组织“创立和改进你的企业”计划为基础的创业培训(四天)与不同形式的融资(贷款和赠款)相结合。	2012 年	❑ 贷款和培训相结合对经营业绩产生大的影响¹ (与对照组相比, 目标受益者的利润增加 54%), 单一贷款的效应(起初为 30%)迅速消失, 并且在干预后的九个月中效应是微不足道的; 只提供赠款以及同时提供赠款和培训对利润没有影响。 ❑ 对就业, 尤其是家庭就业(66%)具有较大影响, 也对家庭外雇用的职工就业有较大影响(45%)。 ❑ 对资本积累具有积极(不显著)的影响。 ❑ 任何干预组合对女性拥有的企业的利润或就业没有任何影响。	随机对照试验四种不同的方案(单一提供贷款、提供贷款和培训、单一赠款、提供赠款和培训), 以结果的高可信度为基础。
越 南	以国际劳工组织领先计划为基础, 提供有关性别问题和企业管理的培训, 该计划(九个一小时模块, 所需时间九个多月加之每周一次辅导)是作为小额贷款的一种补充。	2012 年	❑ 对与丈夫一起参加培训的女性而言对经营业绩具有相当大的影响(与对照组相比, 目标组的利润提高 26%), 对单独参加培训的女性而言, 具有积极(不显著)的影响。² ❑ 对业务素质、性别知识和新的经营方法具有显著而积极的影响(无论其丈夫是否参与培训)。 ❑ 对女性赋权有显著影响, 衡量指标包括妇女对主宰自己的命运的信心、其伙伴施加的家庭暴力的减少以及其议价能力的提高(丈夫的参与与否仅对最后一个指标产生影响)。	在越南北部(TYM)的一家最大微贷机构的 187 个信贷中心进行了随机对照试验, 将培训和小额贷款同时提供给(1) 妇女及其丈夫, 目的在于减少潜在的家庭内部矛盾, 以及(2) 妇女, 其根据在于结果的高度可信性。

国 别	干预类型	年份	有关影响的重要发现	补 注
加 纳	根据国际劳工组织“改进你的企业”计划，提供企业管理培训(为期五天加之为期一天的某些量身定制的模块化培训)作为对参加一项商业计划竞赛的奖励(免学费)。	2010 年	❑ 以销售额、利润、投资以及领薪职工的人数来衡量，³ 培训对企业发展没有影响。 其他成果： ❑ 创业计划大赛的评委所给出的分数高低与未来企业成长高度相关。 ❑ 通过全面调查(包括接受正规教育的年限、算数、金融知识、以及非言语推理能力)来估量企业主的能力是与企业发展更为密切相关。融资和态度(如冒险态度)与企业发展没有关系。 ❑ 与单独采取一种措施相比，同时采取两种措施将更有力预计企业的增长。	随机对照试验，向 50%的创业计划大赛的参与者提供奖学金。 主要的研究问题是创业计划大赛和通过调查来考察企业主的能力和态度是否可视作甄别高成长型企业的一种有效手段。该培训只是一个附加的试验，以鼓励人们积极参与。
斯里兰卡	将基于国际劳工组织的“创立和改进你的企业”计划的创业培训(七至九天)与向现有的和未来的女性拥有的微型企业提供现金补助相结合。	2009 年	对现有的企业主而言： ❑ 改善了商业行为。 ❑ 通过同时提供培训和赠款提高了经营业绩(相比对照组短期利润提高了 70%，但一年后影响渐渐消失；长期的股本提高了 30%)，单独提供培训没有任何影响。 对未来的业主而言： ❑ 对对照组和目标组创立新的企业具有短期影响(与对照组相比，培训给目标组的影响更强烈，若同时提供培训和现金，那么将导致开办新企业的可能性提高 29%)，一年之后，其影响消失。 ❑ 仅提供培训对利润和销售具有长期影响(与对照组相比，目标组要高出近 40%)，同时提供培训和补助没有显著的积极效果。	随机对照试验，向两组妇女(现有企业和潜在创业)⁴ 只提供培训或同时提供培训和现金补助，基于结果的高度可信性。

国 别	干预类型	年份	有关影响的重要发现	补 注
巴基斯坦	向农村小额贷款客户提供基于国际劳工组织“了解企业”计划的培训(八天)以及一张公债彩券(是1,700 美元这样平均贷款规模的七倍)。	2007-08 年	❑ 培训导致了经营知识的增加。 ❑ 培训或培训和贷款对新企业的建立没有影响。 ❑ 培训有助于完善经营行为(与对照组相比, 仅男性就提高了13%)。 ❑ 培训导致了收入的增加(仅就男性而言, 7%的培训和贷款没有取得较好的效果)。 ❑ 企业倒闭的数量下降(仅就男性而言, 企业倒闭数量的下降率为-6%)。 ❑ 童工人数增加(缺课率上升 9%, 仅就男性拥有的企业而言)。	从一家巴基斯坦银行的五个分行的小额信贷客户中随机选择。 ⁵
加 纳	以国际劳工组织的“创建和改进你的企业”计划为基础, 向现有五金加工中小企业集群提供 15 天的管理培训。	2007 年	❑ 确立了更好的经营行为(36%的受训者开始引进记账, 而对照组只有 6%)。 ❑ 更好的经营业绩(只有 10%的受训者报告说其销售额和利润下降, 而在对照组则高达 30%)。⁶ ❑ 更高的企业生存机会(8%)。 ❑ 就业影响未予以测量。 ❑ 强大的费效比: 就新增的年利润而言, 效益要比当地交付成本高出 18 倍。	仅就提供培训随机进行对照试验, 成果具有高度可信性。
塔吉克斯坦	以国际劳工组织“领先”计划为基础, 为女性拥有的初创企业提供四天的管理和性别培训, 分为仅提供培训和即提供培训并提供贷款两种形式。	2010 年	❑ 对那些接受了培训和贷款的企业而言, 经营业绩得到改善(报告营业额增加的受益者人数提高了 68%, 而在对照组则没有提高), 对只接受培训的企业而言则没有影响。 ❑ 将培训和贷款结合起来对就业产生积极影响(受益人群中自谋职业提高 60%, 而在对照组中则没有提高), 仅培训对就业没有影响。 ❑ 对企业注册只有较弱的积极影响, 对利润再投资则没有影响。 ❑ 对妇女经济赋权没有影响(对贷款、储蓄和开支的控制)。	准试验, 结果具有中等可信度(以实施该试验的一家小额信贷机构的客户数据库为基础对对照组进行匹配); 匹配的方法不能完全消除目标组和对照组之间的差异。 ⁷

国 别	干预类型	年份	有关影响的重要发现	补 注
菲律宾	以国际劳工组织“创立和改进你的企业”计划为基础，为当地一家小额信贷机构的客户提供三天的基础管理培训。	2010 年	☐ 提高了自我评估的经营技能。 ☐ 提高了利润(月利润提高了将近两倍)。 ☐ 对减少过度负债(预期还款率下降 4%)以及多头借款(贷新款还旧债率下降 10%)。 ☐ 对风险管理有些影响(为支付不可预见费用而购买小额保险的客户增加 5%)。	准试验，结果具有中等可信度(运用另一家特点类似的分行的客户来对控制组进行匹配)。

¹ 以上所列的结果均具有中短期效应。目前正在进行一项新的调查以对其长期效应进行评估；也见：N. Fiala：促进微型企业增长：从乌干达进行的一次贷款、赠款和培训实验获得的结果，未发表，(柏林，2014 年)。

² Vu et al.：对越南小额信贷女客户进行性别和经营培训的影响，未发表(2014 年)。

³ M. Fafchamps 和 C. Woodruff：甄别瞪羚企业：专家小组的调查——一种甄别具有高成长潜力企业的途径，未发表(2014 年)。

⁴ S. De Mel、D. McKenzie、C. Woodruff：商业培训和女性企业的创立、发展与活力：来自斯里兰卡的实验证据，未发表(2013 年)。

⁵ X. Giné、G. Manzuri：金钱或理念？关于巴基斯坦农村创业所面临障碍的现场实验，未发表(2011 年)。

⁶ 这是一个很好的例证，证明了在进行效果评估时需要在实验设计中包含一个对照组的重要性。总之，所有调查中的企业报告说，由于面临来自中国向加纳出口产品的巨大竞争压力，其销售额和利润都下降了。然而，培训似乎有助于企业降低进口产品的竞争压力所造成的这一消极外部影响。见 Y. Mano：“撒哈拉以南非洲中小企业如何能提高生产率？实验性基础管理培训的影响”，世界发展杂志(2012 年，第 40 卷，第 3 期)。

⁷ R. Gravesteyn：小额信贷和女性创业：IMON 国际(塔吉克斯坦)，创业贷款计划的一个效果评估，国际劳工组织，未发表(2012 年)。